

*Cahiers de Chaillot*

---

Octobre 2004

n° 71

# La cohérence par la défense

---

Une autre lecture de la PESD

**Philippe de Schoutheete**



En janvier 2002, l'**Institut d'Études de Sécurité (IES)** est devenue une agence autonome de l'Union européenne, basée à Paris. Suite à l'Action commune du 20 juillet 2001, il fait maintenant partie intégrante des nouvelles structures créées pour soutenir le développement de la PESC/PESD. L'Institut a pour principale mission de fournir des analyses et des recommandations utiles à l'élaboration de la politique européenne de sécurité et de défense. Il joue ainsi un rôle d'interface entre les experts et les décideurs européens à tous les niveaux.

---

Les *Cahiers de Chaillot* sont des monographies traitant de questions d'actualité et écrites soit par des membres de l'équipe de l'Institut soit par des auteurs extérieurs commissionnés par l'Institut. Les projets sont normalement examinés par un séminaire ou un groupe d'experts réuni par l'Institut et sont publiés lorsque celui-ci estime qu'ils peuvent faire autorité et contribuer au débat sur la PESC/PESD. En règle générale, la responsabilité des opinions exprimées dans ces publications incombe aux auteurs concernés. Les *Cahiers de Chaillot* peuvent également être consultés sur le site Internet de l'Institut : [www.iss-eu.org](http://www.iss-eu.org)

*Cahiers de Chaillot*

---

Octobre 2004

n°71

---

La cohérence par la  
défense

---

Une autre lecture de la PESD

*Philippe de Schoutheete*

## *L'auteur*

### **Philippe de Schoutheete**

---

a été représentant permanent de la Belgique auprès de l'Union européenne de 1987 à 1997, après avoir été ambassadeur à Madrid et directeur politique. Il a été le représentant personnel du ministre belge dans la négociation des traités de Maastricht et d'Amsterdam. De 1999 à 2004, il était conseiller spécial de Michel Barnier à la Commission européenne. Auteur de *La Coopération Politique Européenne* (Labor, Bruxelles, 1986) et de *Une Europe pour Tous* (Odile Jacob, 1997), il a été professeur invité à l'Université catholique de Louvain et au Collège d'Europe à Natolin. Il est membre de l'Académie royale de Belgique.

### **Institut d'Etudes de Sécurité**

*Union européenne*

*43 avenue du Président Wilson*

*75775 Paris cedex 16*

*tél.: +33 (0) 1 56 89 19 30*

*fax: +33 (0) 1 56 89 19 31*

*e-mail: [institute@iss-eu.org](mailto:institute@iss-eu.org)*

*[www.iss-eu.org](http://www.iss-eu.org)*

*Directeur : Nicole Gnesotto*

ISSN 1017-7574

	Préface Nicole Gnesotto	5
	Introduction	7
<b>1</b>	<b>De Maastricht à Laeken</b>	<b>13</b>
	· <i>L'établissement d'une base juridique institutionnelle</i>	13
	· <i>L'amélioration des capacités opérationnelles</i>	16
<b>2</b>	<b>La défense dans la Convention</b>	<b>21</b>
	· <i>Les débats préliminaires</i>	21
	· <i>La constitution du groupe de travail « Défense » (GT VIII)</i>	23
	· <i>Les débats au sein du GT VIII</i>	26
	· <i>Le Rapport final du groupe</i>	29
	· <i>Le débat en plénière</i>	31
	· <i>L'avant-projet de Constitution</i>	35
<b>3</b>	<b>De la Convention à la Conférence intergouvernementale</b>	<b>39</b>
	· <i>L'opérationnel</i>	39
	· <i>La Stratégie européenne de Sécurité</i>	43
	· <i>La Conférence intergouvernementale</i>	46
<b>4</b>	<b>Les motivations des acteurs</b>	<b>51</b>
	· <i>Le Royaume-Uni</i>	51
	· <i>La France</i>	55
	· <i>L'Allemagne</i>	57
	· <i>L'Italie</i>	59
	· <i>La Belgique</i>	60
	· <i>La Pologne</i>	63
	· <i>Les neutres</i>	65

· <i>La Commission</i>	66
· <i>Les Etats-Unis</i>	68
· <i>La Russie</i>	70

---

<b>5</b>	<b>Conclusion</b>	73
----------	-------------------	----

---

	<b>Annexes</b>	79
	· <i>Composition du Groupe de travail « Défense » de la Convention</i>	79
	· <i>Sigles</i>	81

« *T*oujours plus cohérente » : telle pourrait être finalement la formule la plus synthétique pour résumer et donner sens aux évolutions de l'Union européenne. De la PAC au Marché commun, de l'Acte unique à l'euro, de la politique étrangère à la politique de défense, l'histoire des processus d'intégration européenne pourrait en effet se lire comme une quête permanente, obstinée, difficile mais inéluctable, du maximum de cohérence dans les moyens d'action, internes et extérieurs, de l'Union. La politique de sécurité et de défense ne fait pas exception à la règle.

Certes, la spécificité de la PESD tient largement au poids quasi exclusif des souverainetés nationales dans la mise en œuvre de cette politique. S'il est un domaine où la méthode intergouvernementale est reine, c'est bien en effet la défense européenne. Or, même à l'ombre de cette emprise massive des Etats, le besoin de cohérence s'infiltré et s'impose à chacun d'entre eux : le souci d'efficacité collective contraint la liberté de tous, l'objectif d'une responsabilité partagée à l'égard des crises rend impossible la simple addition de 25 souverainetés spécifiques.

On l'aura compris : le lecteur ne trouvera pas dans cet ouvrage une énième version de l'histoire et des mérites de la PESD. C'est au contraire une première qui est tentée dans cet essai : laisser de côté les explications traditionnelles de la défense européenne – par les crises, les menaces extérieures, le facteur américain, l'obsession intergouvernementale – et expliquer les développements de la PESD par la dynamique propre, et les ruses inattendues, du processus d'intégration lui-même : la marche vers la cohérence s'impose in fine même au plus vigilant des Etats.

Nul autre que Philippe de Schoutbeete ne pouvait proposer une telle lecture atypique de la PESD. Depuis près de vingt ans, il a été au cœur de toutes les avancées de la construction européenne, y compris au sein de la Convention sur l'avenir de l'Europe. Diplomate aguerrri, homme de grande culture européenne s'il en est, il fait partie des rares personnalités cumulant autant d'expérience de la Commission que de

*connaissance du Conseil, autant de convictions communautaires que de respect pour la réalité politique des Etats.*

*Ces réflexions trouveront une résonance particulière dans les débats en cours, dans chacun des pays membres, sur l'avenir de la Constitution européenne, parce que l'un des enjeux majeurs de ce débat concerne aussi le rôle et l'influence souhaitables de l'Union sur la scène internationale. Comment maximiser l'incroyable réservoir de ressources qu'est d'ores et déjà l'Union, comment mettre ces moyens au service d'une action extérieure globale, cohérente, efficace ? Les dispositions de la Constitution, notamment la nomination de Javier Solana comme Ministre des Affaires étrangères de l'Union et la création sous son égide d'un service diplomatique européen, seront déterminantes à cet égard. A condition toutefois que les querelles idéologiques, autrement dit les batailles de pouvoir entre les différentes institutions européennes, le cèdent en préséance à l'objectif ultime de cohérence et d'efficacité de l'action extérieure de l'Union. A cet égard, Philippe de Schoutheete choisit de se ranger parmi les optimistes raisonnables : n'est-il pas déjà lui-même la preuve qu'une troisième voie reste possible entre le purisme communautaire – irréaliste en matière de sécurité – et le purisme intergouvernemental – inefficace au niveau de l'Union ?*

L'ambition de donner à la construction européenne une dimension extérieure, de faire de l'entité en voie de création un acteur international influent, disposant aussi de la force militaire qu'implique une telle ambition, est présente dès l'origine. Elle explique le projet avorté de Communauté européenne de Défense (CED) dans les années 1950. On la retrouve, quelques années plus tard et sous une forme toute différente, dans les diverses versions, également infructueuses, du Plan Fouchet. On la retrouve encore en 1975 dans le rapport Tindemans. L'aspiration était donc partagée, il y a plusieurs décennies, par ceux qui avaient de l'Europe une vision supranationale comme par ceux qui donnaient la préférence, sinon l'exclusivité, à la voie intergouvernementale. Mais, et c'est bien ce qui explique les échecs successifs, ils entretenaient deux visions rigoureuses, et rigoureusement incompatibles, de la manière de réaliser cette ambition partagée. Cet antagonisme sur la méthode a marqué toute l'histoire de la construction européenne et il subsiste aujourd'hui, au moins sous une forme latente. Il a été source de frustrations et d'amertume, alimentant les suspicions réciproques et soulignant l'immense difficulté de la tâche. La création d'une Europe politique, l'ambition de la puissance, a longtemps semblé une forme d'utopie. « Le rêve des sages et l'ambition des puissants », disait le général de Gaulle.

Pourtant, la dimension politique extérieure de la construction européenne s'est incontestablement développée au cours des dernières années, parfois même à un rythme spectaculaire. On peut lire cette évolution comme une suite de compromis entre deux logiques contradictoires : celle de la souveraineté nationale et celle de la cohérence. C'est cette quête de cohérence qui me sert de fil conducteur dans cet essai.

Au vu des premiers échecs, c'est avec une extrême prudence que les membres fondateurs de la Communauté européenne se sont lancés à partir de 1970 dans un exercice qui portera vingt ans le nom anodin de « *coopération politique* », avant de se prolonger, à par-

tir du traité de Maastricht, sous la dénomination, sans doute trop ambitieuse, de « *politique étrangère et de sécurité commune* ». Il est généralement admis que ce démarrage a été rendu possible par deux précautions initiales, deux compromis essentiels, qui ont marqué la suite des événements<sup>1</sup>. D'une part, la méthode communautaire a été écartée au profit de procédures intergouvernementales, dont la Commission, cependant, n'était pas totalement absente. D'autre part, la défense a été momentanément laissée de côté, sans toutefois écarter l'idée qu'elle puisse un jour, sans doute lointain, trouver sa place dans l'exercice. Ces compromis doivent beaucoup à l'esprit d'Etienne Davignon, qui a présidé, en 1970, à la rédaction du premier rapport sur la coopération politique. En atténuant la rigueur des positions de principe, ils rassuraient, jusqu'à un certain point, les uns et les autres. Certains, notamment les gaullistes, prônaient l'intergouvernemental et la diversité des procédures tandis que d'autres, partisans d'une Europe intégrée, faisaient confiance à la présence de la Commission pour redresser graduellement la barre en faveur des institutions du traité. Les inconditionnels de l'Alliance atlantique se trouvaient confortés par l'absence d'initiative européenne en matière de défense, tandis que les partisans d'une défense européenne trouvaient dans les textes, sinon une perspective, au moins un lointain espoir. Toujours est-il que ces compromis ont permis de contourner les écueils qui avaient fait échouer le plan Fouchet. Ils répondaient à une logique politique.

Ils étaient pourtant en contradiction avec une autre logique, celle de la cohérence, qui est politique elle aussi. La cohérence impose aux acteurs qui veulent exercer de l'influence sur la scène internationale de coordonner les divers instruments dont ils peuvent disposer. Parfois il s'agira de diplomatie bilatérale, parfois d'alliances ou du jeu d'institutions régionales ou mondiales, de commerce, d'aide économique ou financière, de diverses formes de coopération ou encore de rayonnement culturel. Parfois aussi du poids des forces militaires ou de la menace de celles-ci. Depuis des siècles, les Etats s'efforcent de combiner, à leur avantage, le jeu de ces instruments, dans la mesure où ils en disposent. C'est ainsi qu'ils exercent leur part de puissance. A partir du moment où les dirigeants de l'Europe voulaient justement exercer, au travers de celle-ci, une certaine forme de puissance collective – et nous avons noté que, dans son principe, cette ambition était assez généralement partagée – les distinctions que, pour des raisons toutes dif-

1. Ces débuts sont décrits dans Philippe de Schoutheete, *La Coopération Politique Européenne*, Labor, Bruxelles, 1986 (deuxième édition) et dans Simon Nuttal, *European Political Cooperation*, Clarendon Press, Oxford, 1992.

férentes, ils voulaient maintenir entre l'économique et le politique, entre le civil et le militaire, devenaient des handicaps.

Les compromis trouvés au début des années 1970 permettaient d'avancer sans trop de querelles. Ce fut leur grand mérite. Mais ils ne pouvaient pas permettre de concilier l'inconciliable, c'est-à-dire le maintien intégral des souverainetés nationales dans les domaines politiques essentiels, et, en même temps, l'exercice efficace d'une souveraineté partagée, qui suppose que tous les instruments disponibles soient, dans une certaine mesure, coordonnés.

Les précautions qui avaient permis d'entamer le processus, sans jamais disparaître entièrement, ont été progressivement amendées et atténuées par de nouvelles dispositions. Celles-ci ont été fréquemment ambiguës et parfois obscures, mais elles ont tenu, de manière assez systématique, à suivre prudemment la logique de la cohérence.

D'une part, le rapprochement graduel entre la méthode communautaire, instaurée par le traité de Rome, et la coopération politique, de nature intergouvernementale, est manifeste. Une succession de textes juridiques, de conclusions du Conseil européen et de résolutions du Parlement a mis l'accent sur l'importance de la cohérence dans l'action extérieure de la Communauté et de ses Etats membres<sup>2</sup>. Cet accent allait nécessairement dans le sens du rapprochement entre les deux procédures et c'est ce que consacre l'Acte unique européen qui, en 1986, porte ce nom précisément parce qu'il traite à la fois du domaine communautaire et de la coopération politique. Une étape nouvelle est franchie en 1992 par le traité de Maastricht qui incorpore la dimension politique (y compris la politique étrangère et de sécurité) dans les traités, tout en la séparant du domaine communautaire par la création de « piliers » distincts, dont l'un est « communautaire » et les deux autres « intergouvernementaux ». L'ensemble ainsi constitué prend alors le nom d'Union. Les traités d'Amsterdam et de Nice atténuent la distinction entre les piliers, notamment pour ce qui est des questions de justice et de police. Enfin le traité constitutionnel signé en 2004 supprime la distinction entre piliers, tout en maintenant des procédures distinctes selon la nature des sujets traités. C'est un des mérites qu'on invoque en sa faveur en soulignant le bénéfice de la clarté et, justement, de la cohérence. Par rapport au point de départ l'évolution est radicale : elle a été fréquemment décrite<sup>3</sup>.

2. Entre le rapport Davignon (1970) et l'Acte unique européen (1986), on peut citer la déclaration sur l'identité européenne (1973), le rapport Tindemans (1975), le rapport de Londres (1981), la déclaration solennelle de Stuttgart (1983), le projet de traité Spinelli (1984). Ces textes sont reproduits dans Pierre Gerbet, Françoise de la Serre et Gérard Nafilyan, *L'Union politique de l'Europe*, La Documentation Française, Paris, 1998.

3. Voir notamment Elfriede Regelsberger, Philippe de Schoutheete et Wolfgang Wessels (dir.), *Foreign Policy of the European Union; from EPC to CFSP*, Lynne Rienner, London & Boulder, 1997, et Knud Erik Jørgensen, « Making the CFSP work », dans John Peterson et Michael Shackleton, *The Institutions of the European Union*, Oxford University Press, 2002.

La deuxième précaution prise en 1970, celle qui consistait à écarter la défense du débat immédiat tout en ouvrant la possibilité d'en traiter à une date indéterminée et lointaine, a également évolué pour répondre à la même préoccupation de cohérence. Mais cette évolution n'a pu se manifester de manière réaliste qu'après la fin de la guerre froide. Il a fallu attendre l'effondrement du mur de Berlin pour qu'une approche nouvelle commence à se dégager. La déclaration franco-britannique de Saint-Malo du 4 décembre 1998, suivie par le Conseil européen de Cologne des 3 et 4 juin 1999, en marque sans doute le véritable point de départ. L'évolution a été donc plus tardive, mais pas moins radicale que la précédente.

En fait les initiatives se sont développées sur trois registres, qui s'influencent et se complètent mutuellement, tout en répondant à des cadres de raisonnement, et donc à des logiques, différents :

- la définition d'un système juridique et institutionnel permettant, dans le cadre des traités, de débattre et de décider des questions de sécurité et de défense ;
- la définition d'une stratégie en matière de sécurité que les Etats membres entendent poursuivre ensemble dans ce cadre juridique et institutionnel ;
- la définition, puis la prise, d'une série de mesures et de décisions en matière opérationnelle, aboutissant en 2003 à des opérations effectivement conduites, pour la première fois, dans le cadre européen et à la création d'une agence d'armements.

Qu'elles relèvent de l'institutionnel, du stratégique ou de l'opérationnel, chacune de ces initiatives ou de ces décisions a sa logique propre. Leur somme paraît disparate. Pourtant, elles s'emboîtent les unes dans les autres comme des poupées russes et, ensemble, constituent une réponse, au moins préliminaire, à cette logique de cohérence selon laquelle une entité qui est appelée à jouer un rôle significatif sur la scène internationale, rôle que personne ne conteste à l'Union européenne, puisse disposer aussi d'un instrument militaire. Au minimum, elles reflètent une conviction, assez généralement partagée, que, contrairement à ce qui se passait en 1970, on ne peut plus aujourd'hui, dans le débat européen, écarter les questions de sécurité. C'est pourquoi cette évolution récente doit être présentée dans une perspective d'ensemble. C'est ce que se propose de faire le présent essai.

Il ne s'agit pas de décrire en détail les initiatives multiples, et de différentes natures, qui ont au cours des cinq dernières années fait de la politique européenne de sécurité et de défense « *one of the most remarkable success stories of the Union* »<sup>4</sup>. Cela a été fait ailleurs, notamment dans de nombreuses publications de l'Institut d'Etudes de Sécurité, en particulier dans la récente analyse des cinq premières années de la PESD publiée sous la direction de Nicole Gnesotto<sup>5</sup>. Mais il s'agit d'essayer de les placer dans un cadre d'ensemble.

Dans ce cadre, les débats sur la défense au sein de la Convention font l'objet d'un examen plus détaillé. Cela, d'une part, parce que cette analyse spécifique n'a pas été conduite en profondeur jusqu'à présent. Mais, d'autre part et surtout, parce que la transparence de ces débats et, en particulier, la disponibilité des textes<sup>6</sup> permettent de cerner les tensions et les aspirations contradictoires des Etats membres dès qu'on évoque les problèmes de défense. Or la motivation des différents acteurs est un des points les plus intéressants dans l'analyse de ces nouveaux développements.

4. Nicole Gnesotto, Préface de *European Defence: a proposal for a White Paper*, Rapporteur : Jean-Yves Haine, Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union européenne (IESUE), Paris, mai 2004.

5. Nicole Gnesotto (dir.), *La politique de sécurité et de défense de l'UE. Les cinq premières années (1999-2004)*, IESUE, Paris, septembre 2004.

6. Tous les textes de la Convention, y compris les contributions individuelles des conventionnels et les documents des groupes de travail, se trouvent sur le site Internet : [www.european-convention.eu.int](http://www.european-convention.eu.int)



Dix années, presque exactement, séparent la conclusion des négociations de Maastricht de la convocation de la Convention européenne par le Conseil européen de Laeken. Au cours de cette décennie, la question de la défense européenne a connu des développements spectaculaires, tant sur le plan institutionnel (traités de Maastricht, Amsterdam, Nice) que sur le plan opérationnel (notamment l'Eurocorps, Saint-Malo, Berlin Plus). A partir de la réunion de Saint-Malo, le processus est entré dans une phase d'accélération telle qu'on a pu parler d'une « révolution militaire de l'Europe »<sup>7</sup>. Les points essentiels et les étapes successives de cette évolution ont été bien analysés et décrits<sup>8</sup>. Il suffit d'en rappeler les points essentiels pour la suite du raisonnement.

## L'établissement d'une base juridique institutionnelle

Le traité de Maastricht marque le point de départ en mentionnant, dans un texte juridiquement contraignant et dans le cadre de l'Union, la perspective d'une politique de défense commune pouvant conduire, le moment venu, à une défense commune. En cela, il brise un tabou et ouvre une porte qui était restée fermée depuis les années 1950. Il est clair que l'effondrement du mur de Berlin, survenu quelques mois à peine avant le début de la négociation, a rendu possible un débat qui eût été impensable peu de temps auparavant. Mais le terrain reste miné.

Deux autres éléments politiques ont joué un rôle important. Pendant la négociation :

- ▮ D'une part, le chancelier Kohl n'a cessé de souligner que l'Union économique et monétaire, objectif majeur de la négociation, ne serait acceptable pour l'Allemagne que dans le cadre de progrès vers l'Union politique. Même si le contenu précis de ce concept

7. Gilles Andréani, Christoph Bertram et Charles Grant, *Europe's Military Revolution*, Centre for European Reform, Londres, mars 2001.

8. Voir, par exemple, François Heisbourg, « Défense européenne : la mise en œuvre », *Cahier de Chaillot* n. 42, IESUE, septembre 2000 et Jolyan Howorth, « L'intégration européenne et la défense : l'ultime défi », *Cahier de Chaillot* n.43, IESUE, novembre 2000.

était peu clair, la dimension *défense* en faisait évidemment partie.

- D'autre part, s'agissant de la relation transatlantique, la préoccupation dominante des gouvernements européens était, à l'époque, la crainte que, dans l'après-guerre froide, les Etats-Unis, sous la pression du Congrès, ne diminuent leur engagement stratégique en Europe ou même ne se retirent complètement<sup>9</sup>.

Lors de la négociation du traité d'Amsterdam, le climat avait changé. L'Union s'était élargie à trois nouveaux membres dont l'option stratégique était le non-alignement. Ces nouveaux membres ne souhaitaient évidemment pas doter l'Union d'une dimension de défense, qui pourrait les conduire à des choix déchirants. En cela, ils renforçaient la position de ceux qui, comme le Royaume-Uni, craignaient qu'une défense européenne n'affaiblisse l'Alliance atlantique. L'Amérique du président Clinton réaffirmait sa position de « puissance européenne »<sup>10</sup> et présidait à une restructuration et à un élargissement de l'OTAN. Enfin, le rapprochement entre la France et la structure intégrée de l'OTAN, amorcé au début de la décennie, avait tourné court, dans la mauvaise humeur, sur la question du commandement AFSouth (réunion ministérielle de Berlin, juin 1996), précisément au moment où débutait la conférence intergouvernementale qui devait conduire au traité d'Amsterdam (Conseil européen de Turin, mars 1996).

Dans l'ensemble, le traité d'Amsterdam ne marque pas un progrès considérable en matière de défense européenne<sup>11</sup>. Il innove cependant, en mentionnant expressément (art.17 §2) la compétence de l'Union pour les missions de Petersberg, qui concernent le maintien de la paix et la gestion de crises y compris le rétablissement de la paix, et qui peuvent être. Ces tâches peuvent être élaborées et mises en oeuvre par l'UEO (Union de l'Europe occidentale). Cette proposition a été initialement formulée par la Suède et la Finlande<sup>12</sup>, ce qui montre une certaine disposition de ces pays, traditionnellement opposés à toute forme d'alliance militaire, à entrer dans la logique de cohérence qui porte l'Union, dont ils font partie, à se doter d'une capacité d'action propre en matière de défense. Une autre innovation, promise à un grand avenir, est la création du poste de Haut Représentant pour la Politique étrangère et de Sécurité commune (PESC), cumulant cette fonction avec celle de Secrétaire général du Conseil de l'Union européenne (art.18 §3) et disposant d'une Unité de Planification politique et d'Alerte rapide (UPPAR).

9. Voir le récit de la négociation de cet article dans Jim Cloos *et al.*, *Le traité de Maastricht*, Bruylant, Bruxelles, 1993, pp. 468-475 et 481-484.

10. Richard Holbrooke (secrétaire d'Etat adjoint), « America: a European Power », dans *Foreign Affairs*, mars-avril 1995.

11. Pour une analyse détaillée, voir Pierre d'Argent, « Le traité d'Amsterdam et les aspects militaires de la PESC », dans *Le traité d'Amsterdam : Espoirs et Déceptions*, Bruylant, Bruxelles, 1998 (pour l'Institut d'études européennes de l'Université de Louvain, Y. Lejeune ed.).

12. Doc. CONF 3946/96 du 7 octobre 1996.

La situation devait changer de manière spectaculaire en décembre 1998 lors du sommet franco-britannique de Saint-Malo où « Tony Blair traversa le Rubicon de la défense européenne »<sup>13</sup>. L'initiative britannique visait essentiellement l'amélioration des capacités opérationnelles de la défense européenne, mais elle ne pouvait manquer d'avoir aussi des conséquences sur le débat institutionnel.

Le 1<sup>er</sup> septembre 1999, Romano Prodi, président désigné de la Commission européenne, demandait à un Groupe de sages présidé par l'ancien Premier ministre belge, Jean-Luc Dehaene, d'établir un rapport sur les implications institutionnelles de l'élargissement<sup>14</sup>. A première vue, le Groupe n'avait aucune raison de s'occuper de la défense, qui était sans rapport avec l'élargissement. Toutefois, la question paraissait d'une importance telle qu'il a décidé, dans ce cas seulement, de sortir de son mandat et de mentionner spécifiquement la nécessité pour la future Conférence intergouvernementale (CIG) d'aborder ce problème également dans sa dimension institutionnelle.

Étant donné la coïncidence des échéances ainsi que le caractère pressant et l'importance fondamentale de la question de la politique européenne de défense, le groupe estime que la prochaine CIG ne peut l'ignorer. Cette question est tout à fait essentielle pour l'avenir de l'Europe et l'évolution de l'Union européenne. Il faudra élaborer de nouvelles dispositions institutionnelles qui devraient s'insérer dans le cadre institutionnel unique de l'Union européenne, sans mener à la création d'un quatrième pilier. L'article 17 du Traité sur l'Union européenne offre certaines possibilités d'intégrer l'UEO à l'Union européenne sans modifier les traités. Il sera néanmoins peut-être nécessaire de procéder à des modifications, dont la CIG devrait se charger.

En réalité, tout le débat sur la défense était pris dans un processus d'accélération enclenché par la déclaration de Saint-Malo. En 1999 et 2000, entre les Conseils européens (Cologne, Helsinki, Feira, Nice) et les réunions ministérielles de l'OTAN (Washington et Florence), la dynamique paraissait irréversible et la confusion assez largement partagée. « L'Histoire allait trop vite et personne n'arrivait à suivre »<sup>15</sup>. Ici comme dans les traités antérieurs, la négociation a été influencée par l'attitude des Etats-Unis : ceux-ci, dans une période d'élections présidentielles, semblaient hésiter

13. Jolyan Holworth. op.cit. dans note n. 8, p. 26.

14. Outre Jean-Luc Dehaene, le groupe comprenait Richard von Weizsacker, ancien président de la République fédérale d'Allemagne, et Lord Simon of Highbury, ancien ministre britannique. L'auteur du présent *Cahier de Chaillot* en assurait le secrétariat. Le rapport a été remis au président Romano Prodi le 18 octobre 1999. Le texte se trouve à l'adresse : [europa.eu.int/igc2000/report99](http://europa.eu.int/igc2000/report99).

15. Jolyan Howorth, op.cit. dans note n. 8, p.22

entre l'unilatéralisme et l'indifférence<sup>16</sup>. La confusion, mais peut-être aussi la dynamique, s'en trouvait accrue.

Dans ces conditions, la question des dispositions institutionnelles à insérer dans le traité de Nice passait au second plan et les modifications sont, en effet, très limitées<sup>17</sup>. L'article 25 donne une base juridique au Comité politique et de Sécurité (COPS) : il exerce, sous la responsabilité du Conseil, le contrôle politique et la direction stratégique des opérations de gestion de crise et peut-être autorisé par le Conseil à prendre les décisions appropriées.

Le Conseil européen de Nice a modifié substantiellement la relation entre l'Union européenne et l'UEO, ce que reflète le traité : l'UEO n'est plus mentionnée comme « partie intégrante du développement de l'Union en donnant à l'Union l'accès à une capacité opérationnelle » (formulation du traité d'Amsterdam), mais devient un cadre dans lequel une coopération renforcée entre un ou plusieurs Etats membres est autorisée. Enfin, l'article 27b précise que les dispositions du traité relatives aux coopérations renforcées, que le traité de Nice, contrairement à celui d'Amsterdam étend à la PESD, ne peuvent pas porter sur des questions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense. C'est un point qui devait faire l'objet de vives discussions au cours de la Convention.

Au final, le traité de Nice apporte peu de changements à la base juridique de la défense européenne. Il ne va pas dans le sens du « cadre institutionnel unique » souhaité par le rapport des Sages, mais plutôt en sens contraire. « *Nice not only held fast to the concept of pillars, as formulated at Maastricht, but also developed further the rationalized intergovernmentalism of the decision making competence of the CFSP. In fact the very strong reservations in the ESDP in favour of the sovereignty of the member states means that the communitarizing of CFSP became even more remote* »<sup>18</sup>.

## L'amélioration des capacités opérationnelles

De 1992 à 1998, de nombreuses initiatives ont tendu à améliorer les capacités opérationnelles des forces européennes soit dans un cadre bilatéral, soit en regroupant quelques pays (Eurocorps), soit en essayant de renforcer le pilier européen de l'OTAN par un retour des forces françaises dans la structure intégrée de l'Alliance. Aucune de ces initiatives n'a abouti à des résultats vraiment concluants. On

16. La formule est de Dominique Moisi, *RAMSES 2001*, Dunod pour l'IFRI, Paris, p.186.

17. Voir « Défense européenne : les textes fondamentaux », *Cahier de Chaillot* n. 47, IESUE, Paris, mai 2001, pp. 209-211 et, pour un commentaire, Elfriede Regelsberger, « Die Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik nach Nizza – begrenzter Reformeifer und ausservertragliche Dynamik », *Integration 2001*, n. 2, pp. 156-166.

18. Gisela Müller-Brandeck-Bocquet, « The new CFSP and ESDP decision-making system of the European Union », *European Foreign Affairs Review*, Vol.7, Issue 3, Autumn 2002, p.259.

sentait qu'il y avait des velléités mais pas de volonté politique partagée, des idées mais pas de vision commune. La caractéristique commune de toutes ces initiatives est qu'elles n'avaient aucun rapport direct avec l'Union européenne : aucune ne mettait l'Union au centre du dispositif. Peu avant Saint-Malo, Nicole Gnesotto écrivait à juste titre : « Quant au bilan strictement militaire de l'Union européenne, il est tout simplement invisible <sup>19</sup>.

La surprise de Saint-Malo fut précisément que la déclaration commune franco-britannique propose de doter l'Union européenne d'une capacité d'action autonome appuyée sur des forces militaires crédibles et des structures appropriées, notamment une capacité d'évaluation des situations, de planification stratégique et des sources de renseignement. Certes, tout cela devait se passer selon des procédures intergouvernementales mais, dans une structure institutionnelle complexe comme celle de l'Union, un certain effet d'osmose entre les cloisonnements, même les plus stricts, ne peut jamais être exclu. Toujours est-il que le résultat de cette initiative a été spectaculaire.

A partir de 1999, et en relativement peu de temps, le paysage de l'Union, en matière de sécurité et de défense, a été complètement transformé par une série ininterrompue de décisions<sup>20</sup>.

### L'organisation

L'impulsion majeure est donnée, grâce à l'intervention vigoureuse de la présidence allemande, par le Conseil européen de Cologne en juin 1999.

La première décision, peut-être la plus importante, est la désignation de Javier Solana comme Haut Représentant pour la PESC. Rétrospectivement, l'importance du choix est frappante. Le poste nouvellement créé a modifié la nature, le fonctionnement et le poids du Secrétariat du Conseil. Il a modifié le rôle de la présidence. La suite aurait sans doute été tout autre si, comme certains le souhaitent, on avait choisi un haut fonctionnaire. Elle aurait également été différente si, au lieu de l'ancien Secrétaire général de l'OTAN, le choix était tombé sur une personnalité n'ayant pas la confiance des Américains.

Le Conseil européen approuve en outre à Cologne un rapport de la présidence qui prévoit la création d'un Comité politique et de Sécurité siégeant en permanence à Bruxelles (le COPS), d'un Comité militaire (CM) chargé de formuler des recommandations au COPS et d'un Etat-Major (EM) avec un Centre de situation.

19. Nicole Gnesotto, *L'Europe et la Puissance*, Presses de Sciences Po, Paris, 1998, p.32.

20. Pour plus de détails, voir op. cit. dans note 7. Il existe aussi des études approfondies telles que : André Dumoulin, Raphaël Mathieu, Gordon Sarlet, *La politique européenne de sécurité et de défense : De l'opérateur à l'identitaire*, Bruylant, Bruxelles, 2003, 938p.

Cette structure, dont la parenté avec celle de l'OTAN est évidente, se substitue aux organes correspondants de l'UEO. Graduellement mise en place à partir du 1<sup>er</sup> mars 2000, elle a été confirmée en partie par le traité de Nice, développée ensuite selon les besoins, et constitue aujourd'hui l'infrastructure administrative de la politique de sécurité et de défense.

Enfin, les chefs de gouvernement invitent l'Union à absorber, avant la fin de l'année 2000, celles des fonctions de l'UEO qui lui seront nécessaires pour l'exécution des missions de Petersberg. (Quelques mois plus tard, Javier Solana sera d'ailleurs nommé Secrétaire général de l'UEO, cumulant cette fonction avec celle de Haut Représentant). Le Conseil européen conclut que, lorsque ces opérations auront été accomplies, « L'UEO *en tant qu'organisation* aura achevé sa mission »<sup>21</sup>. Cette formule laisse subsister le traité *en tant que lien juridique*, et notamment la clause de soutien mutuel de l'article V du Traité de Bruxelles modifié. Ce point redeviendra d'actualité au cours de la Convention.

A la fin de 1999, le Conseil européen de Helsinki, tout en poursuivant la mise en œuvre des dispositions précédentes, porte son attention sur la gestion civile des crises et, dans cette perspective, sur le renforcement et une meilleure coordination des instruments non militaires : police civile, aide humanitaire, remise en place de structures administratives et juridiques, activités de recherche et de sauvetage, surveillance des élections, respect des droits de l'homme. Il prévoit la mise en place d'un mécanisme de coordination des outils de gestion civile des crises couvrant les différents « piliers » de l'Union (ce qui montre bien qu'il n'est pas possible d'isoler complètement les questions de sécurité des autres compétences de l'Union).

### Les capacités

Lors du Conseil européen de Helsinki, les Etats membres se fixent comme objectif global (*headline goal*) de développer avant 2003 la capacité de déployer rapidement, puis de soutenir, des forces pouvant aller jusqu'au niveau du corps d'armée (15 brigades, soit 50 à 60.000 hommes). Ces forces doivent être militairement autosuffisantes, avec les capacités nécessaires de commandement, de contrôle et de renseignement. Elles doivent pouvoir être déployées dans les soixante jours et pouvoir être maintenues pendant au moins une année. Les Etats membres ont également décidé de se fixer rapidement des objectifs collectifs de capacité en matière de

21. Des italiques ont fréquemment été rajoutés dans les citations en français du présent *Cahier de Chaillot* pour mettre les mots ou les expressions clés en relief.

commandement et de contrôle, de renseignement et de transport stratégique. Pour une organisation qui, un an plus tôt, était généralement décrite comme une « puissance civile », le changement de culture était abrupt. A Feira, en juin 2000, les chefs de gouvernement adoptaient un objectif supplémentaire : disposer en 2003 de 5.000 policiers pour des opérations de gestion de crise.

Depuis lors, pratiquement chaque réunion du Conseil européen s'est penché sur l'état des capacités communes sur base de rapports émanant des présidences successives ou du Haut Représentant. En novembre 2000, puis en novembre 2001, des conférences d'engagement des capacités (*Capabilities Commitments Conference*) ont examiné la répartition des tâches et des efforts. L'action du Conseil s'est étendue graduellement aux divers aspects de la politique de sécurité. Le 16 juillet 2001, il adoptait, sous la forme d'actions communes, deux institutions héritées de l'UEO : le Centre satellitaire de Torrejón et l'Institut d'Etudes de Sécurité, qui publie le présent *Cahier de Chaillot*. En mars 2002, c'est le programme Galileo de localisation par satellite, dont l'importance stratégique est évidente, qui était adopté. Depuis 2000, s'est graduellement mise en place une coopération structurée entre les services de renseignement<sup>22</sup>, qui vise à remédier à une des faiblesses reconnues de la Politique européenne de Sécurité et de Défense (PESD).

A Nice, en décembre 2000, le Conseil européen réaffirmait son souhait que la politique de sécurité de l'Union soit rapidement opérationnelle. A Laeken, en 2001, il adoptait une « déclaration d'opérationnalité », qui spécifiait que l'Union était désormais capable de conduire des opérations de gestion de crise. En mai 2002, les ministres de la défense se réunissaient pour la première fois dans une formation du Conseil et, quelques jours plus tard, un exercice de gestion de crise (CME 2) visait à tester, selon le modèle de pratiques qui sont courantes à l'OTAN, le bon fonctionnement des procédures de décision de la PESD. Même si certains observateurs estimaient que la « déclaration d'opérationnalité » de Laeken, en utilisant une formulation très générale, pêchait par excès d'optimisme, il est difficile de ne pas conclure avec Peter Ludlow que « *The development of the ESDP over the last two and a half years has been one of the EU's more obvious success stories* »<sup>23</sup>.

### Les relations avec l'OTAN

Pratiquement, chaque Conseil européen depuis celui de Cologne en 1999 a eu à s'occuper, sous un aspect ou sous un autre, de la ques-

22. Voir l'intéressante contribution du général Graham Messervy Whiting, « Intelligence cooperation in the European Union », dans Jess Pilegaard (dir.), *The Politics of European Security*, Danish Institute for International Studies, 2004, pp. 83-102.

23. Peter Ludlow, « The Laeken Council », *Eurocomment*, Brussels, 2002, p.81.

tion des rapports entre l'Union européenne et l'OTAN. Il a fallu surmonter des réticences initiales de part et d'autre, la méfiance de deux appareils ayant des cultures différentes, de réelles difficultés techniques, puis les complications de la relation gréco-turque. Pour les besoins du présent essai, il n'est pas nécessaire de décrire les péripéties et les rebondissements qui, avec des hauts et des bas, auront occupé les chefs de gouvernement pendant de nombreuses heures au cours de réunions multiples et parfois difficiles. Il suffit de s'arrêter au résultat. Celui-ci est positif.

Il existe aujourd'hui une relation organique entre les deux institutions : les secrétaires généraux se voient régulièrement, le COPS et le Conseil de l'OTAN (au niveau des ambassadeurs) également, les comités militaires des deux institutions se sont rencontrés. L'accès de l'Union européenne aux moyens de l'OTAN lors d'opérations de gestion de crises, longtemps bloqué par la question du rôle des pays membres de l'OTAN n'appartenant pas à l'Union (comme la Turquie), a, après de nombreuses péripéties, finalement trouvé une solution en décembre 2002.

On peut certes imaginer une relation plus approfondie. A Bruxelles, en juillet 2004, le Secrétaire général de l'OTAN a dit souhaiter que les deux organisations dépassent les questions de gestion de crise et essayent de développer une coopération et une approche communes dans l'ensemble des problèmes de sécurité. « *Competitive notions between the two organisations need to be abandoned* »<sup>24</sup>. Mais, si on réfléchit au chemin parcouru depuis cinq ans et aux difficultés qu'il a fallu surmonter pour y parvenir, il reste que la relation entre l'Union européenne et l'OTAN atteint aujourd'hui un niveau acceptable.

24. Intervention de Jaap De Hoop Scheffer à l'European Policy Centre à Bruxelles le 12 juillet 2004.

## Les débats préliminaires

Le texte touffu de la déclaration de Laeken décrit, parfois avec quelques détails, les points que devra aborder la Convention qu'elle appelle à se réunir. Mais cette déclaration ne mentionne que très brièvement la politique de défense : elle se demande comment formuler une politique extérieure et une politique de défense plus cohérentes et s'il faut réactualiser les missions de Petersberg. C'est peu par rapport aux interrogations précises sur les institutions, les instruments, les compétences, ou encore la subsidiarité, la légitimité et la transparence, qui figurent, souvent de manière répétitive, dans le texte de cette déclaration. Dans l'esprit du Conseil européen il semble bien que la sécurité et la défense, chasse-gardée des Etats membres, n'étaient pas appelées à jouer un rôle important dans les délibérations de la Convention.

On ne trouve d'ailleurs aucune mention de ces questions dans les discours inauguraux des trois présidents des institutions (José Maria Aznar, Pat Cox et Romano Prodi) le 28 février 2002. Valéry Giscard d'Estaing n'y fait qu'une allusion indirecte lorsqu'il affirme que l'Union doit « disposer des moyens d'agir pour affirmer ses valeurs, assurer sa sécurité ».

Pourtant, il était clair qu'à partir du moment où l'on donnait, même indirectement, la voix aux citoyens, l'aspiration à une défense commune se manifesterait. Lors d'un sondage effectué par Eurobaromètre, au printemps 2002, sur une politique de sécurité et de défense commune de l'Union, 71% de réponses y étaient favorables et seulement 21% contre. Si le Royaume-Uni se montrait réservé avec 49% de réponses favorables, le pourcentage était de 82% en Italie, 79% en Allemagne et aux Pays Bas, 75% en Espagne et en Belgique. L'opinion publique était donc fortement motivée.

Cette tendance est apparue dès la première réunion consacrée à un débat de fond, les 21 et 22 mars 2002. Cette réunion faisait par-

tie de ce que M. Giscard d'Estaing appelait la « phase d'écoute ». Elle avait, comme ordre du jour, une seule question : « Qu'attendez-vous de l'Union européenne ? ». La séance, que certains qualifièrent de « défouloir », a été marquée, comme il fallait s'y attendre, par des interventions nombreuses, contradictoires et dispersées. Dans un effort, difficile et donc méritoire, de synthèse<sup>25</sup>, le secrétariat de la conférence a noté que la défense figurait avec la cohésion, la sécurité alimentaire et l'environnement, parmi les points les plus fréquemment cités. Pour sa part, M. Giscard d'Estaing souligna, dans sa conférence de presse à l'issue de la séance, qu'il y avait une demande très forte de l'opinion pour la politique extérieure et de sécurité. Ce point devait, en effet, se confirmer pendant toute la phase d'écoute de la Convention, c'est-à-dire jusqu'à l'été.

C'est au moment où, selon la terminologie de son président, la Convention passa de la phase d'écoute à la phase d'étude, lors de la session plénière des 11 et 12 juillet 2002, que le Présidium avait programmé un débat général sur les relations extérieures de l'Union. Pour encadrer le débat, le secrétariat avait produit, selon son habitude, un document de réflexion<sup>26</sup> décrivant, en termes délibérément neutres, les bases juridiques, les instruments et les acteurs des différentes branches de l'activité externe de l'Union. En introduisant le débat, M. Giscard d'Estaing annonça la constitution, décidée par le Présidium quelques jours auparavant, de quatre nouveaux groupes de travail dont un concernant la politique de défense. Cela répondait manifestement à un souhait des conventionnels, encore que certains eussent souhaité n'avoir qu'un seul groupe couvrant l'ensemble des relations extérieures y compris la défense. Après une hésitation initiale, le Présidium avait conclu en juin que, compte tenu du caractère spécifique et hautement sensible des questions de défense, il valait mieux séparer ce débat de celui portant sur les relations extérieures en général.

Le débat tenu pendant la session plénière de juillet 2002 a fait apparaître le caractère délicat du sujet et les divergences de vues qu'il engendre entre les Etats membres. Le rapport de synthèse du secrétariat<sup>27</sup> note que, si plusieurs intervenants demandent que l'Union se dote d'une politique de défense, d'autres considèrent que ce domaine appartient exclusivement à l'OTAN. Du côté britannique, on souligne le caractère intergouvernemental de tout le secteur de la défense, tandis que la Commission et certains conventionnels font remarquer que des points particuliers peuvent relever de la politique industrielle, donc du domaine communau-

25. Document CONV 14/02.

26. Document CONV 161/02.

27. Document CONV 200/02.

taire. D'aucuns soulignent le besoin d'efficacité, d'accroître les capacités et l'interopérabilité des troupes, mais d'autres mettent l'accent sur le maintien de l'unanimité dans le processus de décision et sur le contrôle politique à exercer par les parlements nationaux. Il est aussi question d'autoriser les coopérations renforcées, de combiner les efforts de recherche et de développement et de créer une agence d'armements, points qui referont surface dans le groupe de travail. Bref, beaucoup de convergence sur l'importance du sujet et très peu sur les solutions à apporter.

### **La constitution du groupe de travail « Défense » (GT VIII)**

Le 18 juillet, le Présidium décide de confier la présidence du groupe défense à Michel Barnier, un des deux représentants de la Commission à la Convention. Le groupe siégera à partir de septembre et devra rendre son rapport début décembre.

Le choix d'un membre de la Commission pour présider un groupe sur la défense surprit beaucoup d'observateurs. Certains voulurent y voir un piège, cherchant à mettre le Commissaire en contradiction avec les vues défendues par son pays d'origine. D'autres, comme Peter Norman<sup>28</sup>, font remarquer que cette présidence pouvait se justifier précisément parce que la Commission, n'ayant pas l'ambition de s'impliquer en profondeur dans la politique de défense, donnait des garanties d'impartialité. En réalité, Michel Barnier ne faisait pas mystère de son souhait de présider un des deux groupes de travail consacrés aux relations extérieures. Il semblait assez naturel de lui donner satisfaction puisque le Présidium avait décidé dès l'origine de réserver à ses membres la présidence de tous les groupes. Six membres du Présidium avaient déjà une présidence de groupe. Pour des raisons diverses, trois autres n'entraient pas en ligne de compte (Ana de Palacio, devenue ministre, Aloys Péterlé, représentant un pays non membre, et Valéry Giscard d'Estaing lui-même, qui n'envisageait pas de présider un groupe de travail). Il restait donc quatre membres du Présidium sans présidence et quatre groupes à présider. Il aurait été paradoxal de refuser au représentant de la Commission la présidence qu'il souhaitait.

Début septembre, le Présidium est appelé à prendre note de la composition du groupe de travail VIII chargé des questions de défense. Cette composition est le résultat des candidatures présen-

28. Peter Norman, *The Accidental Constitution*, Eurocomment, Brussels, 2003, p.116.

tées par les conventionnels et elle est assez singulière pour qu'on s'y arrête un instant.

Comme les groupes de travail siègent fréquemment au même moment, il est hasardeux de vouloir participer simultanément à plusieurs d'entre eux. Des choix doivent être faits, et ces choix sont révélateurs de l'importance relative attribuée à chaque groupe par différentes catégories de conventionnels. La composition officielle du groupe de travail figure en annexe. Elle montre une prédominance claire des parlementaires nationaux : 25 sur un total de 39 membres, contre 4 parlementaires européens et 9 représentants des gouvernements, dont six seulement des pays membres. Cette absence de nombreux gouvernements dans un groupe qui va traiter d'un sujet dont chacun reconnaît qu'il est essentiellement intergouvernemental a de quoi surprendre. Elle semble indiquer que, dans leur ensemble, les gouvernements ne croient pas que le groupe puisse aboutir à des résultats importants. En cela, ils sous-estimaient deux points : d'une part, le niveau de « demande d'Europe » dans ce domaine, conséquence des attentats du 11 septembre 2001, et, de l'autre, le fait que le format même de la Convention ne permettait ni aux appareils politico-militaires des Etats membres ni à Washington par l'intermédiaire de l'OTAN de contrôler étroitement, comme ils l'avaient fait dans les négociations précédentes, l'ordre du jour des débats. Des points allaient être évoqués qui n'avaient jamais pu l'être auparavant.

Le décompte des membres du groupe par nationalité est également instructif : on trouve trois Grecs et trois Finlandais : ce qui montre l'importance de la sécurité extérieure dans le débat intérieur de ces pays. Par contre, il n'y a qu'une seule Française, deux Anglais et pas d'Allemand. Ce dernier point était à ce point frappant que le suppléant de la délégation gouvernementale allemande, Gunter Pleuger, profitant de l'informalité des règles de participation, assistera en fait à l'une ou l'autre réunion, et son successeur, Hans Bury, en fera un devoir, s'asseyant le plus souvent, et de manière ostensible, aux côtés de la déléguée gouvernementale française, Pascale Andreani.

Selon le mandat du Présidium, le groupe de travail sur la défense devait déposer son rapport pour le 15 décembre. Le 10 septembre, son président proposait de prévoir huit réunions : deux en septembre, trois en octobre et autant en novembre. En même temps, il déposait un document, rédigé en concertation avec le secrétariat de la Convention, élaborant le mandat du groupe<sup>29</sup>. Ce

29. Doc. CONV 246/02 du 10 septembre 2002.

document proposait de concentrer les débats sur six points, dont trois posaient des questions de principe et trois relevaient plutôt de la mise en œuvre.

*Points de principe :*

- ▶ Faut-il prévoir une clause de solidarité en cas d'attaque terroriste et faut-il prévoir une clause de défense collective (type article V du Traité de Bruxelles modifié de l'UEO avec possibilité d'*opting out*) ? (Question 1)
- ▶ Faut-il envisager des formes spécifiques en vue de développer la coopération entre certains Etats membres en matière de gestion de crises, d'assistance mutuelle et de capacités militaires ? (Question 3)
- ▶ Faut-il inscrire la coopération en matière d'armements dans le traité, y compris la possibilité de créer une agence d'armement ? (Question 6)

*Mise en œuvre :*

- ▶ Comment assurer le respect des engagements des Etats membres en matière de capacités militaires ? (Question 2)
- ▶ Comment assurer la rapidité et l'efficacité de la prise de décision dans la mise en œuvre d'une opération ? (Question 4)
- ▶ Comment assurer la coordination de la planification quand il s'agit de mettre en œuvre des éléments militaires et civils, dont certains peuvent relever des services de la Commission ? (Question 5)

C'est effectivement autour de ces points que se sont concentrés les débats du groupe de travail et il apparaît, à la lecture du projet de Constitution, que les premiers ont trouvé des solutions plus convaincantes que les seconds.

Michel Barnier était décidé à faire venir au groupe de travail un certain nombre de personnalités et d'experts, dont les interventions permettraient de garder le contact entre les travaux de réflexion du groupe et la réalité politique. Javier Solana, Haut Représentant pour la PESC, et le général Schuwirth, directeur général de l'Etat-Major de l'Union, participèrent à la réunion du 23 septembre. Plusieurs experts en armement furent invités à celle du 4 octobre. Le 14 octobre, ce fut le tour du général Hägglund, président du Comité militaire, du général Cabigiosu, ancien commandant de la KFOR et de M. Le Roy, représentant spécial de l'UE en Macédoine. Le 29 octobre, Lord Robertson, Secrétaire général de l'OTAN et, le

4 novembre, M. Alain Richard, ancien ministre français de la défense, firent chacun une intervention à ce sujet. Le 7 novembre, l'Institut d'Etudes de Sécurité de l'UE (IESUE) organisait à Bruxelles, à la demande du président du groupe de travail, un séminaire sur la PESD ouvert à tous les conventionnels. Le 14 novembre, c'était le Commissaire Patten qui intervenait au cours d'une session conjointe des groupes de travail « Défense » et « Relations Extérieures ».

Toute cette première partie des travaux du groupe a donc été, en partie, une phase d'écoute de différents acteurs dans le domaine de la sécurité extérieure. En même temps, chaque réunion permettait des échanges de vues sur l'un ou l'autre aspect des problèmes soulevés dans la note introductive de Michel Barnier.

### **Les débats au sein du GT VIII**

De propos sans doute délibéré, les questions plus techniques ont été abordées par le groupe en premier lieu, avant les questions politiques plus délicates. On discuta d'abord de la question des capacités militaires (23 septembre), puis de la politique en matière d'armements (4 octobre) et des modalités de gestion des crises, notamment le rôle du COPS et du Haut Représentant (14 octobre). Sur ces points, une ligne majoritaire très nette se dégagait sur la nécessité de renforcer les capacités et la coopération en matière d'armements (y compris éventuellement une agence) ainsi que sur le besoin d'efficacité et de rapidité dans la gestion de crises, ce qui suppose une consolidation du rôle du COPS et un renforcement de celui du Haut Représentant. Le groupe de travail « Relations Extérieures » évoquait, dans ses travaux parallèles, la possibilité de « double casquette » (Conseil et Commission) pour le futur Haut Représentant, et les conventionnels participant au groupe « Défense » avaient cette perspective à l'esprit. Il y avait bien sûr des voix discordantes. Celle, par exemple, de Mme Sylvie-Yvonne Kaufmann, membre du Parlement européen, qui expliquait que l'Union avait besoin non pas d'une politique de défense mais d'une politique de paix, et non pas d'une agence d'armements mais d'une agence de désarmement<sup>30</sup>. Mais, dans l'ensemble, on sentait bien que sur ces questions un large consensus pourrait se dégager.

Il en allait tout autrement dès lors qu'on abordait les questions politiques fondamentales comme la clause de solidarité ou de

30. Document de travail 5 (WG VIII) du 4 octobre 2002.

défense collective (29 octobre) ou les coopérations renforcées (4 novembre). De nombreux intervenants, notamment, mais pas seulement, du côté britannique<sup>31</sup> estimaient qu'une clause de défense collective ferait double emploi et affaiblirait celle de l'OTAN. Du côté des neutres, on insistait pour ne pas transformer l'Union en alliance militaire : la défense ne devait donc pas figurer dans le traité comme une politique européenne distincte mais comme une dimension accessoire de la politique extérieure<sup>32</sup>. Mais des voix au moins aussi nombreuses s'élevaient pour demander que l'on donne une forme juridique concrète, fût-ce par la voie des coopérations renforcées, à la solidarité effective des pays membres face aux menaces extérieures et aux menaces terroristes<sup>33</sup>. Ces voix se retrouvaient notamment parmi certains Etats membres de l'UEO, qui faisaient valoir qu'ils étaient déjà liés par une clause de ce genre dans le cadre du Traité de Bruxelles modifié. Mais on les retrouvait aussi parmi certains pays candidats<sup>34</sup>, alors que d'autres, au contraire, insistaient sur la nécessité de ne nuire en rien à la garantie de sécurité fournie par l'Alliance atlantique. Le présidium avait indirectement pris parti dans ce débat puisque son avant-projet de traité constitutionnel<sup>35</sup> publié le 28 octobre (et généralement connu sous le nom de « squelette ») prévoyait des dispositions séparées pour la politique extérieure et de sécurité commune (article 29) et pour la politique de défense commune (article 30).

C'est dans cette situation assez confuse que le président a mis en discussion, le 21 novembre 2002, un avant-projet de rapport du groupe de travail « Défense » rédigé, sur ses instructions, par le secrétariat<sup>36</sup>. Ce document, après une analyse de la situation générale et des antécédents, fait des propositions assez précises sur les questions de procédure pour la gestion des crises : confirmation du pouvoir de décision délégué au COPS, renforcement du rôle du Haut Représentant et de ses représentants spéciaux, possibilité de faire appel au budget communautaire pour les aspects civils du « *crisis management* » et mise en place d'un fonds pour financer les phases préparatoires des opérations. Il propose d'actualiser la définition des missions dites de Petersberg, d'envisager la constitution d'un Conseil des ministres de la Défense ainsi que la création d'une Agence européenne d'Armements. Il propose l'insertion d'une clause de solidarité permettant la mobilisation de tous les instruments de l'Union, y compris les moyens militaires, pour prévenir une menace terroriste et porter assistance à un Etat membre vic-

31. Voir par exemple la position du représentant du gouvernement turc, Oguz Demiralp : document de travail 9 (WG VIII) du 17 octobre 2002.

32. Voir la position de Kimmo Kiljunen (Parl. finlandais) : document de travail 13 du 4 novembre, et de Proinsias De Rossa (Parl. irlandais) : document de travail 18 du 13 novembre 2002.

33. Par exemple, Panayotis Iakomidis, représentant du gouvernement grec : doc. CONV 389/02 du 7 novembre 2002.

34. Voir la position de Puiu Hossain (Parl. roumain) : document de travail 17 (WG VIII) du 12 novembre 2002.

35. Doc. CONV 369/02 du 28 octobre 2002.

36. Document de travail 22 (WG VIII).

time d'une attaque de ce type, tout en précisant qu'il ne s'agit pas d'une clause de défense territoriale puisqu'elle ne s'appliquerait qu'aux menaces émanant d'entités non étatiques. Enfin, il juge opportun d'ouvrir la possibilité de coopération plus étroite entre les Etats membres désireux d'assumer des engagements plus fermes. C'était un résumé, qui paraissait même assez optimiste, des conclusions auxquelles le groupe pourrait aboutir un mois plus tard, lorsqu'il serait amené à déposer son rapport définitif.

Cet avant-projet a provoqué des réactions diverses, notamment à propos de la clause de solidarité. Gisela Stuart, représentant le parlement britannique, la trouvait « *unnecessary and divisive* »<sup>37</sup> tandis que pour Danuta Hubner, représentant le gouvernement polonais, elle était « *premature and unjustified* »<sup>38</sup>. Mais le débat qui risquait de s'enliser au sein du groupe a été relancé par une initiative extérieure : le 22 novembre, Dominique de Villepin et Joschka Fischer formulaient des propositions conjointes dans le domaine de la politique de sécurité et de défense<sup>39</sup>. Ils allaient bien au-delà de l'avant-projet de rapport puisqu'ils proposaient une clause de solidarité « et de sécurité commune » à insérer dans le traité, et à compléter par une déclaration politique sur le même sujet. En outre, les Etats membres qui le souhaitent doivent pouvoir transcrire dans le traité les engagements auxquels ils ont souscrit dans le cadre de l'UEO. Et les coopérations renforcées doivent pouvoir être déclenchées à la majorité qualifiée. Il s'agissait, selon eux, de créer une « Union européenne de sécurité et de défense ». Le poids des deux ministres faisait pencher le débat du côté de l'ambition, répondant en cela aux souhaits de ceux qui, comme le président du groupe de travail, voulaient faire une percée dans ce domaine.

Au même moment, le président Prodi faisait publier une « étude de faisabilité » décrivant un projet de constitution européenne. Ce document rédigé à la demande du président par plusieurs fonctionnaires de la Commission sous la direction de François Lamoureux devait atteindre une certaine notoriété sous le nom de « Pénélope ». Il mentionne la politique de défense (article III 96) comme une partie de la Politique étrangère et de Sécurité commune, qui elle-même fait partie de la politique des relations extérieures. En fait, la structure du projet prévoit que la politique de défense fera l'objet d'un « Acte additionnel n° 1 » signé par ceux des Etats membres qui le souhaitent et qui remplissent les conditions nécessaires. Il s'agit donc d'une coopération renforcée organisée par le traité. Le texte publié de « Pénélope » précise que

37. Document de travail 27 du 4 décembre 2002.

38. Document de travail 25 du 21 novembre 2002.

39. Doc. CONV 422/02 du 22 novembre 2002.

les dispositions pertinentes seront déterminées « en fonction des travaux actuellement en cours à la Convention ». Cette réserve visait à ne pas compliquer les travaux du groupe de travail « Défense », et notamment de son président. Dans une version initiale, non publiée, du texte, les auteurs avaient prévu la création d'un « délégué pour la défense », désigné par le Conseil européen, et la prise de décision à l'unanimité des Etats participants (avec possibilité d'abstention constructive) sur proposition du « délégué pour la défense » ou d'un Etat membre. Cette approche aurait constitué l'esquisse d'un quatrième pilier, propre à la défense, ce que beaucoup de conventionnels souhaitaient éviter.

Quelques jours plus tard, la position franco-allemande recevait un soutien inattendu : Hannes Farnleitner et Reinhard Bösch, représentant respectivement le gouvernement et le parlement autrichiens, introduisaient une contribution<sup>40</sup> qui s'écartait complètement de la position traditionnelle de l'Autriche : ils proposaient d'initier une évolution graduelle vers une défense commune, d'accepter une clause de défense mutuelle ainsi que des coopérations renforcées dans ce domaine.

Ni la communication de la Commission du 5 décembre<sup>41</sup> ni le mémorandum Benelux du 11<sup>42</sup>, centrés tous deux sur les questions institutionnelles, ne parlent explicitement de la défense. Mais l'orientation générale du débat était claire et elle se reflète dans le rapport final du groupe.

## **Le Rapport final du groupe**

Ce document<sup>43</sup> ne prétend pas être consensuel : il fait des recommandations « dont plusieurs ont reçu un large appui » selon la formule utilisée par Michel Barnier dans sa présentation. Il suit le même schéma que l'avant-projet, mais on note en plusieurs endroits l'influence des propositions franco-allemandes. Les propositions sont regroupées sous quatre sections :

1. *Gestion des crises* : actualiser les missions de Petersberg, confirmation du rôle du COPS, du Haut Représentant et des représentants spéciaux, modalités de préfinancement et de financement des opérations, passer de l'unanimité à « d'autres modalités de décision », notamment en encourageant l'abstention constructive, possibilité d'inscrire dans le traité une forme de coopéra-

40. Doc. CONV 437/02 du 28 novembre 2002.

41. Doc. CONV 448/02 du 5 décembre et *Agence Europe* du 7 décembre 2002.

42. Doc. CONV 457/02 du 11 décembre 2002.

43. Doc. CONV 461/02 du 16 décembre 2002.

tion plus étroite (selon le modèle de Maastricht pour l'euro) entre les pays qui souhaitent effectuer les missions plus exigeantes et/ou ouvrir à la défense les coopérations renforcées prévues dans le traité de Nice.

2. *Clause de solidarité* : le rapport envisage trois possibilités.

- Une clause antiterroriste permettant de mobiliser tous les instruments (militaires et civils) pour prévenir une menace terroriste ou porter assistance en cas d'attaque terroriste (le rapport note « une large orientation favorable »).
- Une clause de solidarité et de sécurité commune, complétée par une déclaration politique et évoluant vers une Union européenne de sécurité et de défense, suivant la proposition franco-allemande (appui de « quelques membres du groupe »).
- Une clause de défense collective, sur le modèle de l'article V du traité de l'UEO, prenant la forme d'une coopération plus étroite inscrite dans le traité (appui de « plusieurs membres du groupe »).

3. *Armements* : création d'une agence éventuellement sous forme d'une coopération renforcée, s'occupant également du renforcement des capacités militaires en suivant les orientations données par une formation du Conseil réunissant les ministres de la défense.

4. *Institutions* : le Haut Représentant pour la PESC devrait être chargé aussi de l'action dans le domaine de la PESD, le contrôle parlementaire étant exercé essentiellement par les parlements nationaux dont les commissions compétentes devraient se réunir régulièrement.

Cette présentation ingénieuse et ambitieuse fut acceptée. En trois mois, opérant sans instructions claires, dans un domaine qui est au cœur des souverainetés nationales et qui n'avait jamais auparavant été discuté en profondeur dans un cadre européen, le groupe de travail est parvenu à des propositions substantielles et cohérentes, suffisamment réalistes pour pouvoir compter sur un large soutien. La performance mérite d'être saluée. Elle confirme que, au-delà des multiples divergences d'approche, la volonté commune de faire quelque chose dans ce domaine était présente.

## Le débat en plénière

Le débat en session plénière de la Convention, le 20 décembre 2002, traitait simultanément des rapports issus des groupes de travail « Relations extérieures » et « Défense ». Il a été assez largement dominé par les questions institutionnelles, notamment la question du « ministre des affaires étrangères » et de sa « double casquette ». S'agissant de la défense, le débat a montré qu'il existait effectivement un large soutien pour les propositions du groupe de travail<sup>44</sup>. La France et l'Allemagne se réjouissaient d'y retrouver plusieurs de leurs propositions conjointes.

Certains points comme l'actualisation des missions de Petersberg, la création d'une agence d'armements, beaucoup de suggestions en matière de gestion de crise et l'inscription d'une clause de solidarité en cas d'attaque terroriste, étaient manifestement en voie de devenir consensuels. Sur le dernier point, le Commissaire Vitorino pouvait souligner que la frontière entre sécurité intérieure et sécurité extérieure avait largement disparu. Les clauses de défense collective, même sous forme de coopérations renforcées, étaient plus problématiques. Pour Peter Hain, représentant le gouvernement britannique, la discussion était « *at the limits of our ambitions* »<sup>45</sup>, ce qui, en l'occurrence, paraissait plutôt positif. L'opposition aux coopérations renforcées, formulée surtout par les délégués finlandais et suédois (mais pas par les Autrichiens), était nuancée. Au final, la plénière ne désavouait pas le travail intéressant accompli par le groupe de travail.

En fait, le document franco-allemand du 22 novembre avait changé la donne du débat sur la défense. La vision allemande, traditionnellement proche de l'orthodoxie atlantiste, se rapprochait de la position française plus eurocentriste<sup>46</sup>. La France trouvait, sur ces questions, un partenaire autre que la Grande-Bretagne, alors que le duo franco-britannique avait, depuis Saint-Malo, dominé le débat.

Les premiers mois de 2003 devaient être consacrés à une première discussion des problèmes institutionnels, et on aurait pu croire que la dimension extérieure, y compris la défense, aurait trouvé sa place dans ce débat. En fait, la perspective, puis la réalité, de l'intervention américaine en Irak et la division acrimonieuse qu'elle provoquait entre les gouvernements européens ont eu un effet paralysant. La première réaction du président de la Convention a été de souligner la profondeur de la crise et le peu de crédi-

44. Voir la synthèse des débats dans CONV 473/02 du 23 décembre 2002.

45. Op. cit. dans note 28, p.119.

46. Lisbet Zilmer-Johns dans op. cit. dans note 22, p.58.

bilité qu'il y aurait à faire des propositions nouvelles dans un domaine ou, de toute évidence, les Etats membres ne respectaient même pas les engagements qu'ils avaient pris dans le traité de Maastricht. « A aucun moment, aussi loin que l'on remonte jusqu'à la période autrement périlleuse de la guerre froide, on ne trouve l'exemple d'une Europe qui affiche à ce point ses désaccords sur la scène internationale », affirmait le 27 février Valéry Giscard d'Estaing. Cette vision pessimiste n'était pas unanimement partagée. Michel Barnier estimait, dans un article publié dans *Le Figaro* le 19 février, que « ces divisions doivent nous conduire vers plus d'Europe, plus d'unité, plus de solidarité ». Et il intitulait son article « Europe et défense : les promesses de l'aube ».

Le Présidium décida alors de reporter de deux mois, jusqu'à fin avril, toute discussion sur les articles du traité relatifs aux relations extérieures, et notamment à la défense<sup>47</sup>. Il devait tenir compte aussi des réactions de l'opinion publique : un sondage effectué par Eurobaromètre entre la mi-février et la mi-mars montrait qu'une forte majorité d'Européens restait en faveur d'une politique commune de défense. La crise irakienne semblait même stimuler les partisans d'une défense européenne et des coopérations renforcées. Une des manifestations de cet état d'esprit est le mini-sommet (Allemagne, Belgique, France, Luxembourg : les Britanniques parlent de « *chocolate summit* » !) convoqué par le Premier ministre belge le 29 avril et dont il sera question dans la section suivante. Dans le climat du moment, la réunion a été perçue comme inutilement provocatrice, mais la déclaration commune qui la clôture se situe dans la ligne des travaux de la Convention. Elle demande que celle-ci intègre dans le traité constitutionnel les recommandations du groupe de travail Barnier.

Lorsque le Présidium soumet, en janvier, des propositions à la Convention pour les premiers articles du futur traité<sup>48</sup>, il inclut la définition progressive d'une politique de défense faisant partie de la PESD (art. 10 §4). Mais ce n'est qu'en avril qu'il introduit les articles détaillés relatifs aux relations extérieures<sup>49</sup>. A ce moment précis, le Présidium lui-même, et la Convention, sont secoués par ce que certains appellent un coup de force, d'autres une provocation ou une thérapie de choc : le président Giscard d'Estaing a rédigé et rendu public, sans consulter le Présidium, une série d'articles institutionnels qui donneraient au futur traité une coloration très intergouvernementale et aux grands pays une position dominante. Ce geste provoque, au sein du Présidium et de la Conven-

47. L'ordre du jour des travaux est fixé par le doc. CONV 586/03 du 27 février 2003.

48. Doc. CONV 528/03 du 6 février 2003.

49. Doc. CONV 685/03 du 23 avril 2003.

tion, une mauvaise humeur proche de la rébellion. Le Présidium parvient cependant, en quelques heures, à modifier en profondeur les propositions de M. Giscard d'Estaing, de sorte que les débats au cours de la plénière des 24 et 25 avril se déroulent d'une manière moins houleuse que ne le laissent prévoir la violence des premières réactions. Toutefois, le débat institutionnel a accaparé le temps de la réunion au point que la présentation par Jean-Luc Dehaene, au cours de la même réunion, des projets d'articles sur les relations extérieures n'a pas eu le relief qu'elle aurait eu dans une assemblée moins troublée. Cela était d'autant plus regrettable que ces articles présentaient des innovations importantes.

Le texte présenté par M. Dehaene, agissant comme vice-président de la Convention et au nom du Présidium, comportait trois articles à introduire dans la première partie du traité, dont une « clause de solidarité », et trente sept articles à mettre dans la partie du traité relative aux politiques (qui allait devenir la partie III). Il convient de noter que cette structure est effectivement celle que l'on retrouve en juillet dans la version finale du projet de traité établi par la Convention. Dans sa présentation, M. Dehaene insistait sur le respect des conclusions des deux groupes de travail et sur la volonté de regrouper en un seul titre les dispositions concernant les relations extérieures, jusque là éparses dans le traité. Les piliers, selon lui, étaient abolis sans harmoniser pourtant les instruments et les procédures. Le texte établissait un ministre des affaires étrangères ayant une « double casquette », un certain accroissement du vote à la majorité qualifiée, la possibilité de coopérations renforcées en matière de défense, une agence d'armements, une base juridique pour l'aide humanitaire et pour les accords internationaux.

Les conventionnels avaient jusqu'au 5 mai pour introduire des amendements aux projets d'articles sur les relations extérieures. Peut-être parce qu'ils savaient que le temps était désormais compté, ils en introduisirent un grand nombre. La fiche d'analyse, rédigée par le secrétariat en vue de la session plénière, en compte 811 et les résume en 155 pages<sup>50</sup>. Or cette session plénière de deux jours, les 15 et 16 mai, devait traiter aussi des questions institutionnelles, qui restaient brûlantes, et de la méthode de travail pour la suite de la Convention, étant entendu qu'un projet de traité devait être approuvé le 13 juin pour être soumis au Conseil européen de Thessalonique. Chacun se rendait compte que les possibilités de débat seraient désormais fort limitées.

50. Doc. CONV 672/03 du 9 mai 2003.

En fait, le débat s'est largement limité à une répétition des arguments mis en avant dans les propositions d'amendement. L'opposition portait en premier lieu sur la possibilité d'utiliser, même de façon marginale, le vote à majorité qualifiée dans la PESD (notamment lorsque le Conseil statue sur proposition conjointe du ministre des affaires étrangères et de la Commission : art.9 §2, deuxième alinéa). Cette proposition était perçue, notamment du côté britannique, comme créant un risque de « communautarisation » de la PESD. Une autre pomme de discorde était les différentes formes de coopération renforcées prévues par l'article 30 : pour des missions spécifiques (§5), pour une coopération structurée notamment en matière d'armements (§6) et pour une défense mutuelle (§7). La France et l'Allemagne y trouvaient la possibilité de mettre en route une avant-garde de pays plus ambitieux que d'autres dans ce domaine. Mais la Grande-Bretagne y voyait, surtout lorsqu'il s'agissait de la clause de défense mutuelle, un affaiblissement de la clause correspondante du traité atlantique. Au nom de la Pologne, Danuta Hubner soulignait les risques de duplication avec l'OTAN, soutenue en cela par les représentants des pays baltes et de la République tchèque. Les pays neutres rappelaient leur opposition à tout ce qui pourrait ressembler à une alliance militaire et leur méfiance à l'égard des coopérations renforcées dans le domaine de la défense. Assez naturellement, le débat suivait, sur ces différents points, les clivages apparus au cours de la crise irakienne.

Mais il apparaissait néanmoins que, sur une série de points, les conclusions ambitieuses du groupe de travail défense étaient en train de trouver un consensus : modernisation des missions de Petersberg, amélioration de la gestion de crise, clause de solidarité, agence d'armements, possibilité d'une certaine forme de coopération renforcée. La proposition d'un ministre des affaires étrangères doté d'une « double casquette » (Conseil et Commission) était plus contestée. Andrew Duff y voyait « *a Council cuckoo inside a Commission nest* »<sup>51</sup>, tandis qu'Alain Lamassoure parlait d'innovation cosmétique. Mais ici également, dans le cadre d'un accord général, le consensus ne paraissait pas impossible, ce qui était d'autant plus surprenant que tant Javier Solana que Chris Patten avaient exprimé leurs réticences sur ce point dans les débats des groupes de travail.

51. Cité par Fraser Cameron, « The Convention and CFSP », EPC Working Paper, March 2003, p.20.

## L'avant-projet de Constitution

On retrouve dans les articles soumis à la Convention à la fin du mois de mai le texte présenté par le Présidium un mois plus tôt mais avec quelques changements : l'idée de voter à la majorité qualifiée sur proposition conjointe du ministre des affaires étrangères et de la Commission disparaît<sup>52</sup> et l'ouverture des coopérations renforcées (leur caractère « inclusif » et non « exclusif ») est développée. C'est ce texte<sup>53</sup> qui sera présenté au Conseil européen de Thessalonique le 19 juin et qui se retrouve, sans changements substantiels pour la partie qui nous occupe, dans le projet final signé par tous les conventionnels le 18 juillet au son des bouchons de champagne et de l'Hymne à la Joie.

Les dispositions relatives à la sécurité et la défense dans le « Projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe »<sup>54</sup> présentent donc beaucoup de similarité avec celles qui avaient été présentées six mois plus tôt par le groupe de travail de la Convention présidé par Michel Barnier. Elles procèdent des mêmes soucis de cohérence, d'efficacité, de solidarité et de flexibilité.

- Cohérence** entre politique étrangère et défense ainsi qu'entre les politiques de l'Union et celles des Etats membres (art.15, 39 §5, etc.), mais aussi dans la mise en œuvre de moyens civils et militaires (art.40, 61). Le symbole central de cette cohérence est le personnage nouveau du ministre des affaires étrangères, également compétent pour la sécurité et la défense, qui préside le Conseil Affaires extérieures et est vice-président de la Commission (art.27).
- Efficacité** dans la gestion de crise, y compris le financement (art. III 215) et l'extension du cadre des missions de Petersberg (art. III 210 §1). Elle résulte aussi des pouvoirs étendus du ministre des affaires étrangères, contrôlant les délégations de l'Union (art. III 230) ainsi que de la possibilité de voter à la majorité qualifiée dans des cas limités (art. III 201 §2) qui peuvent être étendus par décision unanime du Conseil européen (passerelle de l'art.39 §8), mais pas s'il y a des implications militaires ou dans le domaine de la défense. Efficacité accrue aussi en matière d'armement, de recherche et de capacités militaires par la création d'une agence (art.40 §3).
- Solidarité** qui s'exprime entre tous les Etats membres en cas de menace terroriste ou de catastrophe (art.42) et entre certains

52. Selon Peter Norman (op. cit. dans note 28, p.255), ce serait le résultat de la visite de M. Giscard d'Estaing à Londres le 19 mai et l'idée sera maintenue malgré un ultime effort d'Elmar Brok, Andrew Duff et Lamberto Dini pour rétablir la disposition antérieure.

53. Doc. CONV 797/03 du 10 juin et CONV 802/03 du 12 juin 2003.

54. Ces dispositions sont utilement rassemblées dans « De Copenhague à Bruxelles. Les textes fondamentaux de la défense européenne », Volume IV, *Cahier de Chaillot* n.67, rassemblés par Antonio Missiroli, IESUE, Paris, pp.407-431.

d'entre eux sous forme d'une coopération plus étroite en matière de défense mutuelle dont la formulation s'inspire de l'article V du traité de l'UEO (art.40 §7).

- **Flexibilité** qui résulte de la disposition précédente, mais aussi par l'accent mis sur l'abstention constructive (art. III 201) et encore par la possibilité de confier certaines missions à un groupe d'Etats membres (art.40 §5), par la décision d'établir une coopération structurée entre les Etats membres qui ont souscrit entre eux des engagements plus contraignants en vue de missions plus exigeantes (art.40 §6) et enfin par la possibilité de mettre en œuvre des coopérations renforcées (art.43) également dans le domaine de la sécurité et de la défense, ce que le traité de Nice avait interdit.

Si l'on fait abstraction des questions de principe, comme la clause de solidarité, et des questions de gestion (*crisis management* et agence d'armements), qui, le plus souvent, auraient pu être mise en place sans modification du traité, la partie la plus originale de cet ensemble est la coopération structurée des articles 40 §6 et III 213, à compléter par un protocole d'application. Cette coopération s'inspirait manifestement des dispositions en vigueur pour l'Union monétaire. Un protocole annexe au traité définirait un nombre limité d'Etats membres qui, ayant souscrit à des engagements plus contraignants (assistance mutuelle) et remplissant des critères de capacités militaires (critères de convergence), exerceraient ensemble une forme de coopération structurée. Ils délibéreraient en présence du ministre des affaires étrangères, mais sans la présence des autres Etats membres. Ils décideraient seuls (et à l'unanimité) de l'accession d'autres Etats membres à leur forme de coopération. Si le paragraphe 5 de l'article III 213 précise que les dispositions générales relatives aux coopérations renforcées s'appliquent aussi à celle-ci « sans faire obstacle aux paragraphes précédents », il s'agit plutôt d'une clause de style car ce que mettent en place les paragraphes précédents est en fait très différent : une structure assez fermée de coopération militaire. Or la création d'une forme spécifique de coopération renforcée dans le domaine de la défense était précisément ce que les représentants des pays non alignés avaient voulu éviter<sup>55</sup>.

Quoi qu'il en soit, le résultat de la Convention en matière de sécurité et de défense a généralement été considéré comme un des points les plus positifs, et les moins attendus, de l'exercice lancé

55. Kimmo Kiljunen, *The European Constitution in the Making*, Centre for European Policy Studies, Brussels, 2004. p. 83

56. Michel Barnier, dans op. cit. dans note 5, p.185.

par la déclaration de Laeken. « Le projet de Constitution pour l'Europe renforce le cadre juridique et politique nécessaire pour développer l'Europe de la défense » écrit Michel Barnier<sup>56</sup>. Même s'il ne répond sans doute pas à l'« Union européenne de sécurité et de défense » que Joschka Fischer et Dominique de Villepin avaient proposée en novembre 2002, il comprend néanmoins des innovations majeures par rapport aux débats précédents. Sa caractéristique principale est peut-être d'avoir ancré les questions de sécurité et de défense dans l'Union alors que la tendance largement prédominante jusque là avait historiquement tendu à les en séparer. Et il le fait sans créer un « quatrième pilier », solution que le rapport Dehaene en 1999 souhaitait écarter, mais qui avait trouvé quelques soutiens au sein de la Convention, notamment par la création proposée d'un M. PESD, distinct de M. PESC. Auparavant, on connaissait surtout en matière de défense des clauses restrictives (*constraining clauses* : telle ou telle disposition ne s'applique pas aux questions de défense), alors que le nouveau projet de traité inclut des clauses permissives (*enabling clauses* : notamment pour la coopération renforcée) qui ouvrent des perspectives d'avenir. Le projet de la Convention ne fait pas de l'Union une alliance militaire, ce qui aurait été inacceptable pour plusieurs Etats, mais il légitime, d'une manière ou d'une autre, la discussion de toute la gamme des problèmes de défense dans le cadre de cette Union. En cela, il est l'aboutissement du mouvement de longue durée vers une cohérence accrue de l'action extérieure de l'Union, mouvement signalé dans l'introduction de cet essai. L'analyse de la chronologie des faits mène à la conclusion que la division des Européens dans la crise irakienne a donné une forte impulsion à cette évolution.



# De la Convention à la Conférence intergouvernementale

Les travaux de la Convention n'ont évidemment suspendu le fonctionnement normal ni des institutions européennes ni, au sein de celles-ci, du développement opérationnel de la PESD, dont les premières étapes ont été esquissées ci-dessus. L'intérêt, inattendu pour certains, que la Convention semblait, dès le départ, vouloir porter aux questions de défense incitait plutôt les gouvernements à accélérer leurs propres efforts, pour ne pas se laisser déborder par les conventionnels. Plus tard, la crise diplomatique autour de la guerre en Irak a également agi comme un aiguillon, chacun cherchant un moyen de réparer les dégâts en confirmant la volonté de poursuivre le chemin entamé depuis Saint-Malo. La Stratégie européenne de Sécurité est en partie le résultat de cette attitude. A l'automne 2003, la Conférence intergouvernementale, saisie du projet de traité constitutionnel, devait, conformément à l'article 48 du TUE, se prononcer sur les modifications à apporter aux traités.

## L'opérationnel

Depuis 2002, des décisions importantes, certaines même fondamentales, ont été prises aussi bien dans les relations avec l'OTAN (accords de Berlin Plus) que dans la question des capacités (*European Capabilities Action Plan* [ECAP]), de la gestion de crise (*Crisis Management Concept*) et de la rapidité d'action (*Rapid Reaction Force, battlegroups*)<sup>57</sup>. Mais, dans la logique de cet essai, deux développements méritent une attention particulière : les premières opérations communes de la PESD et le psychodrame du quartier général de Tervuren.

### Opérations communes

En 2003, les Etats membres ont conduit :

- Une opération de police en Bosnie impliquant environ 500 officiers de police.

57. Pour une brève description de ces différentes initiatives, voir op. cit. dans note 4.

- ▮ Une opération en Macédoine (nom de code : *Concordia*) sur base d'un mandat de l'ONU et utilisant des moyens OTAN. Il s'agit de la première mise en œuvre des accords de Berlin Plus. Elle a été suivie d'une opération de police (nom de code : *Proxima*).
- ▮ Une opération au Kivu (nom de code : *Artemis*) sur base d'un mandat de l'ONU mais sans utilisation de moyens OTAN et avec la France comme pays pilote<sup>58</sup>.

Au-delà de l'importance de ces missions, et de leurs résultats, ces opérations sont d'une portée considérable pour la PESD. Elles montrent en effet que plusieurs années de réflexion, de débats et d'efforts pour doter l'Union d'une base juridique ainsi que de moyens et de procédures internes adéquates, plusieurs années d'efforts aussi pour arriver à un accord de collaboration avec l'OTAN permettaient effectivement de conduire des opérations au nom de l'Union. « *All process, no output* » est une critique qui a été souvent formulée, notamment par les eurosceptiques britanniques, au cours de ces années. En 2004 encore, un de ces observateurs écrivait : « *At the moment, EU defence policy gives the impression of being yet another European initiative bogged down in endless and largely pointless wrangles about process* »<sup>59</sup>. Compte tenu de ce qui se passe effectivement sur le terrain, ces critiques semblent refléter autant sinon davantage les préjugés de leurs auteurs que la réalité objective. Elles ne tiennent aucun compte du fait que, pendant la période considérée, les quinze Etats membres de l'Union ont considérablement augmenté le nombre de troupes déployées à l'extérieur. Ensemble, ils déployaient 60.000 hommes en dehors de la zone OTAN à la fin de 2003<sup>60</sup>. Même s'il est vrai que, dans la majorité des cas, ces troupes ne sont pas déployées dans le cadre d'opérations conduites par l'Union, il n'en reste pas moins que les Etats membres donnent ainsi des preuves de leur volonté collective d'accroître le rôle de leurs forces armées dans les tâches de maintien de la paix. En parallèle, ils se sont aussi efforcés de créer la base juridique leur permettant d'agir ensemble et d'affiner les mécanismes de coordination au sein des institutions communes. Dans un ensemble institutionnel complexe, comme l'Union européenne, les discussions de procédure sont inévitables, parfois longues. Il y a donc eu des discussions de ce type et elles ont été difficiles. Mais dire que les Etats membres ne s'occupent que de cela est faire une caricature de la réalité. Le 12 juillet 2004, le Conseil de l'Union décidait, en accord avec l'OTAN, de déployer en Bosnie à la

58. Pour le texte de l'action commune, voir op. cit. dans note 54, pp.99-105.

59. Lawrence Freedman, dans *A European Way of War*, Centre for European Reform (CER), London, May 2004, p.21.

60. Bastian Gigerich & William Wallace, « Not such a soft power : the external deployment of European armed forces », *Survival*, Summer 2004.

fin de l'année une force de maintien de la paix. Cette opération sera, comme celle de Macédoine, construite sur la base de l'accord Berlin Plus. Elle pourrait mobiliser 7.000 hommes. Il ne s'agit pas de procédure !

Le fait est que, à partir de 2003, l'Union apparaît, dans des cas précis, comme acteur autonome dans le domaine du maintien de la paix. Elle utilise les forces dont elle dispose comme instrument d'une politique. C'est un fait nouveau qui a aussi son importance du point de vue de l'opinion publique. Il confirme que les débats sur la politique de défense au sein de l'Union n'ont été ni interminables ni inutiles.

### Le sommet de Tervuren

Le 29 avril 2003, quatre chefs de gouvernement se réunissaient à Tervuren à l'invitation du Premier ministre belge. Lancée en pleine crise diplomatique sur la guerre en Irak, l'initiative a été perçue comme une volonté de consolider et de structurer le camp anti-guerre. Elle semblait mettre en cause le rapprochement franco-britannique qui avait servi de moteur aux initiatives successives depuis Saint-Malo et a été perçue à Londres comme une manœuvre mettant en question le leadership britannique dans un des rares secteurs où il est susceptible de s'exercer. Les réactions négatives ont été d'une vivacité extrême. Selon Charles Grant (directeur du Center for European Reform de Londres), les milieux politiques à Londres et à Washington auraient conclu que l'ambition politique ultime de la France était de constituer un club de défense qui excluait les Anglo-Saxons et les pays de l'Est et minerait l'OTAN. « *Even the most moderate policy makers in Washington concluded that ESDP had been a big mistake* »<sup>61</sup>. Les motivations de l'initiative belge sont examinées ailleurs dans cet essai. Elles sont sans rapport avec les intentions qu'on lui a prêtées sur le moment. Mais il est clair aussi que son initiateur, et sans doute aussi les autres participants, avaient sous-estimé la réaction que leur rencontre provoquerait. Tout l'épisode est une manifestation, parmi d'autres, de la panne diplomatique qui a marqué les premiers mois de 2003 : absence réciproque de communication sérieuse et donc de réflexion commune, aboutissant à l'incompréhension mutuelle et aux soupçons qui, avec l'usage intempestif de déclarations publiques agressives, ont caractérisé ce moment peu glorieux de la relation transatlantique et de la concertation européenne.

61. Charles Grant, op. cit. dans note 59, p.64.

La réunion de Tervuren s'est conclue par une déclaration en sept points qui, si on les examine avec un certain recul, ne présentent aucune dimension dramatique. Les cinq premiers font des suggestions qui étaient déjà largement consensuelles à l'époque : création d'une capacité de réaction rapide, d'un commandement de transport aérien stratégique, d'une capacité de protection NBC, d'un système commun d'aide humanitaire d'urgence et de centres européens de formation. Les deux derniers proposaient le renforcement des capacités communes de planification opérationnelle et de conduite d'opérations, en lien étroit avec l'OTAN et en liaison avec le SHAPE, et, dans ce but, la création d'un quartier général multinational déployable basé sur les quartiers généraux déployables existants.

C'est le dernier point, et lui seul, qui a créé l'émotion. Pour le comprendre, il faut se rappeler que, depuis Saint-Malo, il était entendu que les opérations européennes éventuelles seraient conduites soit en utilisant les quartiers généraux OTAN soit en utilisant les quartiers généraux opérationnels nationaux existants, autrement dit les quartiers généraux français ou britanniques. Cette approche pragmatique, acceptée par tous sur le court terme, présente aux yeux de certains, dont le Premier ministre belge, qui en parlait depuis 2002, deux inconvénients à long terme.

D'une part, lorsque l'on ne fait pas appel à l'OTAN, ce concept oblige les pays petits et moyens à se subordonner à un quartier général français ou britannique plus ou moins internationalisé pour la circonstance. Comme l'affirme le Secrétaire général de l'OTAN : « *This essentially amounts to putting a Union label on what is a British or French operation* »<sup>62</sup>. Ce n'est pas, à long terme, la solution optimale, ni du point de vue des pays petits ou moyens, ni du point de vue de la crédibilité de l'Union comme acteur international.

Le deuxième inconvénient, lié au premier, est qu'à partir du moment où l'existence d'un quartier général opérationnel devient la caractéristique d'un certain niveau de puissance au sein de l'Union, il devient difficile pour de grands pays autres que la France et le Royaume-Uni de résister à la tentation de s'en doter à tout prix. Dans le *Helsinki Force Catalogue*, on s'aperçoit que l'Italie et l'Espagne (ainsi que la Grèce) veulent mettre à la disposition de l'Union des quartiers généraux opérationnels<sup>63</sup>. A cela il faut ajouter le quartier général de l'Eurocorps, actuellement opérationnel en Afghanistan, et celui du corps germano-néerlandais. Ce n'est pas sans raisons que la déclaration du sommet de Tervuren demande d'éviter des duplications et

62. Jaap de Hoop Scheffer, débat à l'European Policy Centre, Bruxelles, 18 juillet 2004.

63. *The Military Balance 2002-2003*, International Institute for Strategic Studies, Londres.

concurrences inutiles entre capacités de planification opérationnelles nationales. On souligne volontiers, dans les milieux proches de l'Alliance atlantique, que la création d'un quartier général européen créerait le risque d'une *duplication* avec l'OTAN. Ne faut-il pas également tenir compte du risque de *multiplication* de capacités nationales qui pourrait résulter, par effet de concurrence, de l'absence d'un tel quartier général ?

Le fait que le raisonnement ci-dessus n'était pas entièrement dénué de pertinence apparaît dans les conclusions du sommet tripartite de Berlin qui, en septembre 2003, a proposé de créer une cellule de planification opérationnelle rattachée au Secrétariat général du Conseil de l'Union, ce qui répond, au moins en principe, aux inconvénients indiqués. Cette proposition, confirmée par le Conseil européen en décembre, montre bien que l'aspect problématique de la réunion d'avril 2003 tenait au moment choisi plutôt qu'au résultat. Les conclusions du Conseil européen de Bruxelles en juin 2004 parlent d'un « centre d'opérations capable de planifier et de conduire des opérations relevant de l'éventail des missions envisagées dans le traité ». Ce n'est pas très éloigné de ce qui était proposé en avril de l'année précédente.

Un commentaire américain montre bien l'enjeu et l'importance de cette manœuvre qui a confirmé le leadership des trois grands pays de l'Union. « En avril, les responsables américains et britanniques avaient ouvertement condamné cette initiative qui, selon eux, violait les accords dits de *Berlin plus* (...). En décembre, le Royaume Uni s'est associé à des dispositions très similaires, mais les Etats-Unis sont restés ostensiblement silencieux. Aucun des deux pays n'avait pourtant changé d'avis sur la compatibilité de cette nouvelle formule avec les accords de *Berlin plus*. Le fait est plutôt que le Premier ministre Tony Blair a estimé qu'il était essentiel pour sa survie politique de prouver qu'il était favorable à une Europe capable d'agir de manière indépendante. Il a expressément demandé au président Bush d'interdire toute critique de l'initiative au sein de son administration. »<sup>64</sup>.

## **La Stratégie européenne de Sécurité**

Toute l'histoire de la construction européenne est marquée par la volonté de faire avancer les moyens sans trop se préoccuper de la fin. Il ne faut pas voir là un choix philosophique, mais bien la réac-

64. Jeremy Shapiro, dans « Le regard des autres : le couple franco-allemand vu par ses partenaires ». *Etudes et Recherches* n°33, Notre Europe, Paris, avril 2004, p.39.

tion normale à une situation dans laquelle on trouve plus facilement le consensus sur des décisions ponctuelles que sur la finalité de l'exercice. En matière de politique de sécurité, les décisions prises à Cologne et Helsinki en 1999 montrent une volonté d'aller de l'avant dans le développement de capacités et d'institutions, sans pour autant tenter d'esquisser la vision stratégique qui pourrait justifier la nécessité de cet effort. Ici, comme dans d'autres secteurs de la construction européenne, cette attitude s'est montrée longtemps productive. Mais, à plus long terme, elle contribue à l'incompréhension de l'opinion et à l'ambiguïté des textes.

C'est d'abord dans le monde académique que des voix se sont élevées pour suggérer que la définition d'un concept stratégique était un objectif important, qu'il fallait un « projet stratégique »<sup>65</sup>, « *an innovative strategic framework for the ESDP* »<sup>66</sup>. Dans le même sens, au début des travaux du groupe de travail de la Convention sur la défense, Willem van Eekelen, ancien ministre de la défense des Pays-Bas et ancien Secrétaire général de l'UEO, écrivait : « *As a new and potentially autonomous actor in the field of security the EU has a chance to develop a broad concept of security (...) Such a concept would develop the notions of comprehensive security, including conflict prevention, democracy building and economic development and also cooperative security with neighbouring regions, but – in order to be credible – should also contain a military capability underpinning the policies of the Union.* »<sup>67</sup>. Mais, en vérité, jusqu'à la crise irakienne, le Conseil n'avait manifesté aucune intention de s'orienter dans cette voie conceptuelle. Ce type d'approche n'est pas courant dans les affaires européennes, où le pragmatisme est la règle et la finalité, généralement, occultée. De plus, la définition d'un concept stratégique apparaissait, aux yeux de certains, comme une atteinte au monopole de l'OTAN en la matière.

Au début du mois de mai 2003, l'Union européenne était en plein désarroi : les divergences acrimonieuses sur l'Irak venaient d'être poussées à leur paroxysme par la réunion, quelques jours auparavant, de quatre chefs de gouvernement à Tervuren. C'est à ce moment-là que les ministres des affaires étrangères décidèrent, au cours d'une réunion informelle dans l'île grecque de Castellorizo et à l'initiative du Haut Représentant et de la présidence grecque, de demander à Javier Solana de rédiger un rapport sur la stratégie de sécurité de l'Union. Deux mois plus tard, celui-ci remettait un premier rapport au Conseil européen de Thessalonique<sup>68</sup>, qui s'en félicitait et lui demandait de mettre au point, avec le Conseil et la Commission, une « stratégie de l'UE en matière

65. Op. cit. dans note 8, p. 98.

66. Sven Biscop, « In search of a strategic concept for the ESDP », *European Foreign Affairs Review*, Vol.7, n.4. Winter 2002.

67. Document de travail 2 (WG VIII) du 19 septembre 2002.

68. Voir op. cit. dans note 54, p.163-173.

de sécurité, qui sera adoptée par le Conseil européen en décembre ». A cette date, le Conseil européen devait en effet adopter le document et féliciter chaleureusement le Secrétaire général du travail accompli. En quelques mois, on était passé d'une situation dans laquelle il n'était guère possible de discuter stratégie dans l'Union à l'adoption d'un document stratégique par le Conseil européen.

Les caractéristiques du document sont les suivantes :

- ▮ Il fonde son raisonnement sur l'identification des menaces au niveau mondial : terrorisme, armes de destruction massive, conflits régionaux, déliquescence des Etats.
- ▮ Il indique comme objectifs stratégiques, d'une part, de faire face aux menaces mais aussi de construire la sécurité dans notre voisinage et de promouvoir au niveau mondial un ordre international fondé sur un « multilatéralisme efficace ».
- ▮ Pour cela, il est nécessaire que l'Union soit plus active (capable d'interventions rapides et, si nécessaire, musclées), plus forte diplomatiquement et militairement, plus cohérente (regrouper les différents instruments et moyens) et qu'elle coopère mieux avec ses partenaires (Etats-Unis et Russie notamment).

Il est juste de dire que l'Union n'avait jamais disposé d'un document de ce genre. Pour les auteurs du projet de Livre Blanc sur la défense<sup>69</sup>, il s'agit d'un événement historique qui équilibre la tradition de puissance civile de l'Union en ajoutant des éléments de puissance militaire et en fournissant un cadre général dans lequel penser stratégiquement. On peut aussi se montrer plus critique, signaler les formulations vagues ou les omissions, comme l'a fait François Heisbourg<sup>70</sup>. Un jugement équitable demande qu'on se souvienne que l'Union est une coalition : elle n'est pas, ne sera jamais et ne doit pas devenir un acteur stratégique dirigé par la poigne unique d'un président fort. Marquée par sa diversité, en termes de nature et d'intérêts, elle a toujours eu, et aura toujours, du mal à formuler à l'avance une approche conceptuelle détaillée : il ne faut pas lui demander l'impossible. La PESD progressera, comme la coopération politique a progressé pendant vingt ans, par des approximations successives, des solutions pratiques données aux problèmes du moment, des réflexions progressivement affinées. Ce que le document adopté en décembre fournit, c'est le cadre général dans lequel conduire ces réflexions, chercher les

69. Voir op. cit. dans note 4.

70. François Heisbourg, op. cit. dans note 59, pp.27-39. Notons que François Heisbourg faisait également partie de l'équipe qui a rédigé le projet de Livre Blanc mentionné dans la note 4.

approximations, trouver les solutions. Il a ouvert un livre qui était auparavant fermé. Personne, sans doute, ne pourra le refermer. C'est un mérite qui n'est pas mince.

### **La Conférence intergouvernementale**

Le consensus qui semblait s'être dégagé pendant les dernières heures de la Convention avait quelque chose d'artificiel et de précaire. Chacun en était bien conscient pour les questions institutionnelles, où l'Espagne notamment avait marqué ses réserves. Mais c'était le cas aussi pour les questions de sécurité et défense. « Les volontaristes d'une défense européenne, le commissaire Michel Barnier en tête, ont lutté bec et ongles pour obtenir, et maintenir dans le texte, des outils permettant d'avancer : soit collectivement, avec la future agence de l'armement, soit le cas échéant à quelques-uns dans le cadre des *coopérations structurées* et de la *coopération plus étroite* (...) Mais nombre de pays restent très hostiles à ces possibilités d'émancipation européenne – ou craignent d'être laissés de côté. »<sup>71</sup>.

L'alliance qui était, à certains moments, apparue dans les débats du groupe entre les partisans rigoureux de l'orthodoxie atlantique et les pays non alignés, se retrouvait pour critiquer ce qui restait de la clause de défense collective (art.40 §7) et la perspective d'une coopération structurée (art.40 §6). Mais, d'un autre côté, les Etats membres et, en particulier, les plus grands, étaient conscients que la logique interne de la construction européenne et la volonté de surmonter la crise irakienne demandaient des progrès dans ce domaine, que, du reste, une partie significative de l'opinion attendait.

Dès le mois d'août 2003, dans un document intitulé « *Food for Thought* », le gouvernement britannique montrait la volonté de poursuivre la discussion sur les questions de défense européenne. Mais c'est la réunion de trois chefs de gouvernement (Allemagne, France et Royaume-Uni) à Berlin au mois de septembre qui marque un tournant. Après les tensions et la vivacité des échanges provoqués par les divergences sur l'Irak au mois de mars, puis par la réunion de quatre chefs de gouvernement à Tervuren le 29 avril, l'opinion ne s'attendait pas à ce que les trois pays se mettent d'accord sur une approche d'ensemble. Or c'est ce qui s'est passé grâce à des concessions réciproques. La Grande-Bretagne a accepté la

71. Alain Dauvergne, *L'Europe en otage ?*, Editions Saint-Simon, Paris, 2004, p.293.

constitution d'un embryon d'état-major opérationnel sous la forme d'une cellule rattachée au Conseil des ministres, à condition qu'elle ne soit pas localisée à Tervuren. En contrepartie, la France et l'Allemagne acceptaient des modifications substantielles de la clause de défense mutuelle (art.40 §7) et de la coopération structurée (art.40 §6). Dans les deux cas, il s'agissait de les rendre plus ouvertes, plus inclusives, moins orientées vers un noyau dur.

Cet arrangement a surpris ceux qui, avec la Grande-Bretagne, avaient vigoureusement critiqué l'initiative prise par le Premier ministre belge au mois d'avril et qui voyaient quelque chose d'un peu similaire réapparaître, avec la bénédiction britannique, à l'automne. Elle a surpris ceux qui, avec la France et l'Allemagne, avaient œuvré dans le groupe de travail de la Convention en vue de permettre l'émergence d'un noyau dur en matière de défense. Quatre pays non membres de l'OTAN ont encore essayé, en décembre, d'affaiblir un peu plus ce qui avait été la clause de défense mutuelle<sup>72</sup>. Mais, s'agissant des modifications au projet de traité, c'est bien la substance de cet accord entre les trois pays, repris par la présidence italienne et présenté par elle au conclave ministériel de Naples les 28 et 29 novembre 2003<sup>73</sup>, qui sera acceptée par le Conseil européen le 13 décembre et que l'on retrouve aujourd'hui dans le projet de traité. Comme Charles Grant l'écrivait à l'époque : « *So long as Britain, France and Germany can maintain a constructive approach to ESDP, it has a future. But if Europe remains divided into pro- and anti-US camps, the ESDP will achieve little* »<sup>74</sup>. La réflexion n'a pas perdu de son actualité.

Si l'on compare les dispositions en matière de défense dans le texte adopté par la conférence intergouvernementale le 18 juin 2004 aux articles proposés un an plus tôt par la Convention, il faut d'abord constater que beaucoup des propositions de la Convention ont survécu. C'est le cas du rôle du ministre des affaires étrangères, compétent aussi pour les questions de sécurité (art.27), de l'agence pour l'armement (art.40 §3), de la possibilité de confier des tâches particulières à un groupe d'Etats membres (art.40 §5), de la clause de solidarité en cas d'attaque terroriste (art.42), de l'extension à la défense des possibilités de coopération renforcée (art.43), de la définition des missions de Petersberg (art. III 210), des dispositions financières. L'essentiel des changements porte sur les deux points suivants :

- **Défense mutuelle** : La Convention (art.40 §7) prévoyait une forme de coopération plus étroite par laquelle certains Etats membres

72. Voir la lettre commune du 5 décembre de la Finlande, la Suède, l'Autriche et l'Irlande, op. cit. dans note 54, p.447.

73. Pour le texte de la présidence, voir *Agence Europe*, « Europe Documents » n.2341, 28 novembre 2003. Voir aussi Rocco Cangelosi, « Il Progetto di Trattato Costituzionale : La Presidenza Italiana e la Conferenza Intergovernativa », dans *La Comunità Internazionali*, Fasc 4/2003, pp. 533-560.

74. Charles Grant, « Resolving the rows over ESDP », *Opinion Paper*, Centre for European Reform, October 2003.

prenaient des engagements réciproques de défense mutuelle inspirés par l'article V du traité de l'UEO. Ils constituaient en quelque sorte une alliance militaire au sein de l'Union. Dans le texte adopté en juin, cette disposition a complètement changé de nature. L'idée même d'une coopération plus étroite est abandonnée au profit d'un engagement général d'aide et d'assistance, liant tous les Etats membres, présenté comme découlant de l'article 51 de la Charte de l'ONU et ne portant atteinte ni au caractère spécifique de la politique de défense de certains Etats membres (les neutres) ni aux engagements souscrits dans le cadre de l'OTAN. On est loin d'une clause d'alliance. Sur le plan des principes, on peut le regretter : une Union aussi étroite que celle que nous connaissons devrait impliquer en toute logique un engagement réciproque de défense mutuelle en cas d'agression. En pratique, toutefois, cela n'a guère d'importance. D'une part parce que la plupart des Etats membres sont liés par l'article 5 du Traité de l'Atlantique Nord. De l'autre, parce que la perspective d'une attaque militaire sur un Etat membre paraît invraisemblable. Enfin, parce que, si ce cas se produisait, on peut présumer (et un agresseur éventuel doit présumer) que la réaction des partenaires serait immédiate, quelles que soient les obligations juridiques souscrites. Mais il reste que, pour des raisons qui tiennent pour certains à l'idéologie du non-alignement et pour d'autres à une vision étroite de l'orthodoxie atlantique ou à la crainte de réactions américaines, on crée des situations juridiques absurdes, sans rapport avec la réalité politique : si l'Estonie était attaquée, la Finlande ne serait pas juridiquement tenue de lui venir en aide alors que la Belgique et le Portugal le seraient !

- ▶ *Coopération structurée permanente* : Le texte de la Convention (art.40 §6 et III 213) mettait en place un système, établi par un protocole, qui était assez largement auto-déterminé et autogéré. C'est bien ce qui suscitait des réticences. Dans le traité adopté, cette coopération, qualifiée maintenant de « permanente », a été substantiellement modifiée dans le sens d'une plus grande ouverture aux pays non participants. Ceux-ci sont associés à la décision de lancer une telle coopération : elle est prise par le Conseil statuant à la majorité qualifiée. C'est également le Conseil statuant à la majorité qualifiée qui permet ultérieurement l'entrée dans la coopération renforcée de pays non participants. En attendant ceux-ci sont associés aussi au fonctionnement de

cette coopération : ils peuvent participer aux délibérations de celle-ci, mais, évidemment, pas au vote. Enfin, un protocole contenant des critères opérationnels devrait permettre au Conseil de statuer d'une manière objective sur la participation ou la non-participation des Etats membres. La transformation en un système plus ouvert de la structure assez fermée de coopération militaire qui avait été conçue par la Convention a sans aucun doute diminué les appréhensions de plusieurs Etats membres et permis un niveau d'adhésion générale plus élevé, ce qui est important.

Dans le domaine de la défense, l'apport de la conférence intergouvernementale est assez généralement perçu comme une amélioration, y compris par ceux qui, comme Jean-Luc Dehaene et Michel Barnier, avaient joué un rôle actif dans la rédaction des textes modifiés. « Les changements sont sans aucun doute un pas en avant parce qu'ils sont plus opérationnels que les propositions de la Convention. Dans le domaine de la défense, la CIG, sous l'impulsion du Royaume-Uni, de la France, et de l'Allemagne, a réalisé un grand progrès »<sup>75</sup>. Le vrai progrès est sans doute d'avoir trouvé un texte sur lequel les trois gouvernements pouvaient se mettre d'accord. Michel Barnier, devenu ministre français des affaires étrangères, constate que la dynamique enclenchée sur les questions de défense a conduit à de nouveaux progrès qui constituent « un signe très positif et la confirmation que la voie tracée par la Convention était la bonne »<sup>76</sup>.

Une remarque d'un autre ordre concerne la clause de solidarité en cas d'attaque terroriste (art.42) et l'agence d'armements (art.40 §3). Notons que ces deux dispositions, dont la première avait été initialement contestée dans le groupe de travail de la Convention parce que certains craignaient qu'elle ne soit l'amorce d'une alliance militaire, sont en fait entrées en application avant même la signature du traité.

L'agence a été créée par une décision du Conseil du 17 novembre 2003. Selon le communiqué de presse : « Cette agence, qui sera placée sous l'autorité du Conseil et ouverte à la participation de tous les États membres, visera à développer les capacités de défense dans le domaine de la gestion des crises, à promouvoir et à renforcer la coopération européenne en matière d'armement, à renforcer la base technologique et industrielle européenne en matière de défense et à créer un marché européen concurrentiel des

75. Jean-Luc Dehaene, « De Europese Uitdaging », Uitgeverij van Halewyck, Leuven, 2004, pp. 183-187. Voir, à l'opposé, la position prise par Hubert Haenel dans *Agence Europe*, 6 février 2004, qui estime que la CIG « se livre à un travail d'érosion ».

76. Michel Barnier, dans op. cit. dans note 5, p.188.

équipements de défense, ainsi qu'à favoriser la recherche, le cas échéant en liaison avec les activités de recherche communautaires, en vue d'être à la pointe des technologies stratégiques pour les futures capacités de défense et de sécurité, renforçant ainsi le potentiel industriel européen dans ce domaine ». L'expérience du passé incite à beaucoup de prudence à l'égard des efforts de coopération dans le domaine des armements, autant d'ailleurs dans le cadre atlantique que dans le cadre européen, mais le fait est que cette agence voit le jour à la suite d'une recommandation de la Convention incorporée dans le projet de traité.

Quant à la clause de solidarité, le Conseil européen du 25 mars 2004, réuni quelques jours après le sanglant attentat terroriste de la gare d'Atocha à Madrid, a adopté une « déclaration sur la solidarité contre le terrorisme » qui, en se référant expressément au projet de Constitution, reprend mot pour mot le texte de l'article 42. Par le biais du Conseil européen cette disposition fait donc maintenant partie de la « *soft law* » européenne avant de faire partie un jour, par la ratification du traité, de la « *hard law* ».

Il y a beaucoup d'exemples, dans l'histoire de la coopération politique, puis de la PESC, de pratiques naissant sur le terrain avant d'être formellement consacrées par des textes juridiques. Un délai se creuse entre la pratique effective et son acceptation en termes politiques et juridiques. Lorsque ce phénomène se produit, c'est-à-dire que les faits devancent la loi, il est permis de conclure que la dynamique propre du système en question est élevée. Il est intéressant de noter que la politique européenne de sécurité et de défense se trouve aujourd'hui dans ce cas de figure.

Dans l'attente du processus de ratification, sans doute problématique, du nouveau traité, il est permis de conclure que les dispositions en matière de défense constituent une réelle novation par rapport aux traités antérieurs et un des points les plus positifs du point de vue de la construction européenne. C'est aussi un de ceux dont il n'est pas permis de dire, comme une grande partie de la presse britannique a tendance à le faire, qu'il est imposé par des élites dirigeantes à des populations européennes récalcitrantes, puisque tous les sondages montrent que la défense est une des politiques européennes potentielles pour lesquelles il y a le plus d'attente de la part de l'opinion.

Un examen superficiel de l'évolution rapide et spectaculaire des questions de défense dans l'Union européenne pourrait faire croire que les acteurs qui ont eu un rôle dans cette évolution sont animés de motifs identiques. Ce serait évidemment une illusion. Chacun des acteurs a ses motifs propres et ils sont parfois très différents. A ces divergences internes, il faut ajouter le poids d'acteurs extérieurs, comme les Etats-Unis, dont l'influence manifeste s'exerce de manière variable selon les moments et les interlocuteurs. Les circonstances, les événements, les catastrophes ont sans aucun doute pesé d'un poids très lourd dans l'évolution mais, comme nous allons le montrer de manière non exhaustive, la motivation des principaux acteurs mérite une certaine attention.

## **Le Royaume-Uni**

Pendant plus d'un quart de siècle, depuis son entrée dans la Communauté européenne en 1972 jusqu'en 1998, la Grande-Bretagne s'était régulièrement et systématiquement opposée à ce que l'Europe institutionnelle, sous quelque forme que ce soit, s'implique dans les questions de défense. Celles-ci relevaient, et devaient continuer à relever, exclusivement de l'OTAN, de relations bilatérales ou, dans des cas très spécifiques et sous des conditions précises et limitées, de l'UEO. La dernière manifestation de cette position traditionnelle avait été le refus, par le gouvernement Blair, au cours de la négociation du traité d'Amsterdam, d'envisager la fusion de l'Union européenne avec l'UEO, préconisée par plusieurs de ses partenaires dont la France et l'Allemagne. Il est vrai que Tony Blair venait de prendre le pouvoir et que la modification d'une position aussi fortement ancrée dans la tradition diplomatique du Royaume-Uni demande du temps. Lorsqu'elle a eu lieu, au cours de l'automne 1998, elle a pris l'allure d'une révolution.

Ce qui était frappant dans les idées formulées lors de la réunion informelle des chefs de gouvernement à Pörschach, en Autriche, en octobre, et précisées lors du sommet franco-britannique de Saint-Malo en décembre 1998, ce n'était pas que la Grande-Bretagne s'associe à un effort européen en matière de défense. Depuis 1994, et avec l'appui de l'administration Clinton, un effort de ce genre était en cours au sein de l'OTAN sous le nom de « Identité européenne de Sécurité et de Défense » (IESD), et il avait abouti, lors du Conseil nord-atlantique de Berlin le 3 juin 1996 au concept militaire de « *Combined Joint Task Forces* » (CJTF). Mais la déclaration de Saint-Malo parle de tout autre chose : doter l'Union européenne d'une capacité d'action autonome fondée sur des forces militaires crédibles. Pour pouvoir agir dans le cadre institutionnel de l'Union, celle-ci, précise la déclaration, doit disposer de structures appropriées, d'une capacité d'évaluation des situations, de sources de renseignement et d'une capacité de planification stratégique. Il s'agit exactement de ce à quoi la Grande-Bretagne s'était toujours opposée.

Les motifs de cette mutation ont fait l'objet de nombreuses analyses<sup>77</sup>, qui montrent que, comme toujours en pareil cas, c'est un ensemble de facteurs se combinant et se renforçant mutuellement, qui conduit au changement. On cite en premier lieu la frustration éprouvée lors du conflit au Kosovo, par Tony Blair entre autres, devant l'impuissance relative des Européens et leur retard technologique par rapport à l'appareil militaire américain. On cite encore la volonté du Premier ministre de donner au Royaume-Uni un rôle actif, voire même dirigeant, dans l'Union européenne et, dans cette perspective, de compenser par une initiative sur la défense la décision politique de reporter le référendum sur l'euro. Raisonnablement d'autant plus pertinent que la Grande-Bretagne est en mesure, par la qualité et la taille de ses forces armées, de prendre le leadership dans ce domaine.

Plus important encore peut-être, il y avait le danger de l'inaction : si rien ne se passait en Europe, une partie significative de l'establishment politique américain, notamment au Congrès, se verrait confirmée dans son scepticisme ou son indifférence à l'égard des Européens, mettant ainsi en danger l'avenir même de l'OTAN. Longtemps, le Royaume-Uni s'était opposé à toute initiative de défense européenne pour ne pas mettre en péril l'Alliance ; maintenant, une telle initiative était sans doute nécessaire pour la sauvegarder. On avait pu penser un moment que la réintégration

77. Voir notamment Jolyon Howorth, « Britain, NATO and CESDP: Fixed Strategy Changing Tactics », *European Foreign Affairs Review*, Vol.5, Issue 3, Autumn 2000 et Sven Biscop, « The UK's change of course: a new chance for the ESDI », *European Foreign Affairs Review*, Vol.4, Summer 1999.

de la France dans le dispositif militaire de l'Alliance constituerait la novation souhaitée pour lui rendre son dynamisme : cette perspective s'était évanouie en 1997 avec le conflit franco-américain sur le commandement de AFSouth. On avait pu penser aussi que l'UEO pourrait servir de véhicule à une relance, mais, depuis le traité d'Amsterdam, cette institution paraissait en phase terminale et sa crédibilité était nulle. Il ne restait que l'Union européenne. Dans la mesure où elle voulait entreprendre quelque chose, la diplomatie britannique, connue pour son réalisme, devait s'en accommoder.

« *Can Britain lead in Europe ?* » est le titre d'une brochure de Charles Grant publiée en octobre 1998, deux mois avant Saint-Malo, dans le cadre du Centre for European Reform qui venait de se constituer. Ce texte a été examiné, à l'époque, avec beaucoup d'attention dans le milieu européen parce que son auteur, et le centre qu'il dirigeait, passaient pour être proches de Downing Street. Il résume le dilemme de la diplomatie britannique de la manière suivante : « *What Britain needs to do is to find ways of strengthening European defence without damaging NATO or upsetting the Americans* ». Le dernier membre de phrase est très significatif : il s'agit non seulement de préserver l'Alliance, mais encore d'éviter que Washington ait l'impression que quelque chose de contraire à ses intérêts soit en train de, ou puisse à l'avenir se produire dans les débats européens. Cette dimension psychologique, très présente à Londres, notamment dans le milieu militaire, est largement absente sur le continent, et notamment en France, où l'on aurait tendance à croire que si l'analyse objective démontre qu'une proposition quelconque n'entraîne pas par elle-même de conséquences négatives, les états d'âme des uns et des autres, y compris au Pentagone, peuvent être négligés. Peut-être faut-il voir là une des causes, mais certainement pas la seule, de l'extraordinaire capacité de malentendus, d'incompréhension et de suspicions réciproques dont la France et les Etats Unis ont fait preuve depuis de nombreuses années, et en particulier dans le domaine de la défense. Le débat autour de l'Irak n'en est qu'un exemple parmi d'autres. En diplomatie, il n'y a d'accord durable que s'il y a accord sur les arrières-pensées : entre la France et les Etats-Unis, il y a longtemps que cela n'a plus été le cas.

Quoi qu'il en soit, il est permis de croire que la diplomatie britannique, et en particulier Tony Blair, a vu dans cette situation l'occasion de jouer un rôle déterminant. Etant donné que toute

proposition en matière de défense formulée, voire même simplement soutenue, par la France ou des pays qui sont perçus comme lui étant proches, est automatiquement suspecte à Washington, la Grande-Bretagne, et elle seule, est en mesure de faire accepter par l'allié américain, de bonne ou de mauvaise grâce, comme une chose utile ou comme un moindre mal, des initiatives significatives en matière de défense européenne. C'est évidemment ce qui s'est passé en décembre 1998 autour de la déclaration de Saint-Malo et, en septembre 2003, autour du sommet tripartite de Berlin. Cette dernière réunion montre en outre que ce rôle d'intermédiaire indispensable est accepté par les partenaires européens de la Grande-Bretagne. Quel que soit le jugement d'ensemble que l'on veuille porter sur la « *special relationship* » entre Londres et Washington, sur sa survie, sa réalité politique, sa valeur opérationnelle, son utilité marginale, le fait est que le Royaume-Uni est le plus souvent seul à pouvoir faire accepter par Washington une certaine évolution dans le domaine stratégique. C'est un atout que les Britanniques ont su valoriser. Le mérite en revient principalement au Premier ministre car tout indique que c'est de lui, ou de son entourage immédiat, que sont venues la plupart des initiatives importantes et qu'elles ont fréquemment dû faire face à une réticence marquée du côté du ministère de la défense<sup>78</sup>. C'est aussi lui qui a assumé, pour l'essentiel, la tâche, souvent malaisée, de convaincre les Américains du bien-fondé de certaines initiatives.

Au cours des débats des dernières années, et notamment au cours de la Convention, le Royaume-Uni a toujours mis l'accent sur les capacités opérationnelles plutôt que sur les institutions. En partie sans doute parce que les négociateurs britanniques se sentaient plus à l'aise sur le premier sujet que sur le second. Mais ils n'avaient pas tort de souligner qu'on ne fait pas la guerre avec des institutions ou des organigrammes. Il est probable que Londres a inclus, parmi les motifs divers justifiant une initiative européenne en matière de défense, l'idée que certains pays continentaux pourraient être amenés plus facilement à faire un effort de modernisation et de développement de leurs capacités militaires si l'impulsion en était donnée dans un cadre européen plutôt que dans le cadre traditionnel de l'Alliance atlantique. Le bien-fondé de cette hypothèse reste à démontrer, mais le gouvernement britannique n'était certainement pas le seul à faire ce calcul.

Au final, il faut reconnaître à la Grande-Bretagne une remarquable cohérence dans la stratégie : l'objectif est de maintenir, dans

78. Sur ce point, voir Charles Grant, « Relancer la coopération en matière de défense européenne », *Revue de l'OTAN*, hiver 2003.

le domaine de la défense, une capacité d'influence réelle tant à Washington qu'auprès des alliés européens. Cela peut parfois impliquer des revirements tactiques comme celui qui a conduit à accepter en septembre 2003 à Berlin quelque chose qui n'était pas, dans le fond, tout à fait différent de ce qui avait été écarté avec vigueur en avril lors de la réunion de quatre chefs de gouvernement à Tervuren. Ce revirement a pu provoquer quelques surprises à Washington et parmi les pays de l'Est européen, qui s'étaient rangés sous la bannière atlantique en avril ; mais, du point de vue britannique, il est parfaitement cohérent avec l'objectif recherché. La prolongation d'une situation dans laquelle le Royaume-Uni paraissait entièrement aligné avec les Etats-Unis aurait fini par lui enlever toute capacité d'influence sur le débat européen.

## La France

La France a toujours été l'avocat d'une défense européenne autonome dans la perspective d'une « Europe puissance », ou d'une « Europe européenne » pour employer une formule gaullienne. Plus que d'autres pays, elle a conservé un « esprit de défense » que Henri Froment Meurice attribue à la combinaison de l'« indépendance » au sein de l'Alliance et de la possession d'une force de dissuasion nucléaire<sup>79</sup>. Mais, au fil des ans, l'accent mis par la France sur l'« autonomie » nécessaire de la défense européenne a eu pour effet que toute initiative de sa part provoquait la méfiance des partisans rigoureux de l'orthodoxie atlantique.

De plus, Paris a longtemps hésité et tâtonné pour trouver le mécanisme institutionnel approprié. Après avoir essayé la relation franco-allemande, avec l'Eurocorps, elle s'est intéressée à plusieurs reprises à l'UEO, en dernier lieu au cours de la négociation d'Amsterdam, puis à la constitution d'un vrai pilier européen au sein de l'Alliance atlantique, en réintégrant au besoin, et sous certaines conditions, les commandements intégrés.

Introduire une dimension militaire au sein de l'Union a longtemps présenté à ses yeux le risque inacceptable de voir les institutions communes, Commission et Parlement ou même la Cour européenne de Justice (CEJ), obtenir un droit de regard sur un domaine qui devait rester purement intergouvernemental. Cette perspective n'était même pas prise en considération. De ce point de vue, la déclaration commune de Saint-Malo présentait aussi pour

79. Henri Froment Meurice, « Une puissance nommée Europe », Juliard, Paris, 1984, p.221.

la France un changement d'orientation fondamental. Sans doute a-t-il été encouragé par le fait que le partenaire britannique était, de notoriété publique, plus attaché encore que la France au principe intergouvernemental. Et, comme le Royaume-Uni, la France devait bien constater qu'il n'y avait guère d'autre solution ni au sein de l'OTAN, ni à l'UEO, ni dans un cadre bilatéral. Un accord franco-britannique était, pour les deux parties comme pour les autres membres de l'Union, la condition préalable indispensable à tout effort sérieux en matière de défense européenne. Mais, pour prospérer et trouver l'appui d'autres Etats membres, petits ou grands, il devait déboucher sur des propositions à débattre au sein des institutions. Il n'est pas étonnant que la déclaration de Saint-Malo ait été si bien accueillie par les partenaires de l'Union.

Il reste que les ambiguïtés qui sont de règle générale dans les documents européens sont également présentes dans cette déclaration. Le niveau d'autonomie de la défense européenne par rapport à l'Alliance est perçu différemment à Londres et à Paris. Deux débats ont illustré cette divergence, autour du concept de multipolarité et autour de la clause de défense mutuelle.

- ▮ La déclaration de Laeken parle d'un monde « à la fois mondialisé et éclaté » dans lequel l'Europe doit « prendre ses responsabilités dans la gouvernance de la globalisation (...) Le rôle qu'elle doit jouer est celui d'une puissance qui part résolument en guerre contre toute violence, toute terreur, tout fanatisme (...) Une puissance qui veut encadrer la mondialisation selon les principes de l'éthique ». Même si le mot de *multipolarité* n'apparaît pas directement, le concept est très présent : l'Europe, « continent des valeurs humanistes, de la Magna Carta, du Bill of Rights, de la Révolution française, de la chute du mur de Berlin » veut être une puissance distincte de toute autre, jouant son propre rôle. Le mot « multipolaire » était d'ailleurs couramment utilisé, notamment par le président du Conseil européen, sans provoquer de réactions particulières. Quelques mois plus tard, à la suite des débats sur la guerre en Irak, l'utilisation du concept et surtout du terme était perçue à Washington, mais aussi à Londres ou à Varsovie, comme un témoignage d'anti-américanisme. En soi, il est évident que le monde est, et va rester, multipolaire : on ne voit pas la Chine, dans un avenir prévisible, se rallier à la bannière étoilée. Mais l'emploi de ce terme dans le contexte transatlantique implique que l'Europe puisse devenir un pôle

distinct des Etats-Unis, ce qui est probable ou souhaitable aux yeux de certains et, pour d'autres, doit à tout prix être écarté. C'est bien le rapport à l'Alliance qui est en cause.

- ▶ A partir du moment où l'on reprend au sein de l'Union les tâches, les instruments et les fonctionnaires de l'UEO, il peut paraître éminemment logique de reprendre aussi, dans le projet de Constitution, la clause de défense mutuelle de l'article V de son traité. Certains Etats membres considérant qu'une telle clause ne serait pas compatible avec leur orientation stratégique, autrement dit le non-alignement, la solution simple est d'en faire la base d'une coopération renforcée limitée aux seuls Etats qui ont accepté cette clause, parfois depuis plus d'un demi-siècle. C'est ce que faisait le projet de traité constitutionnel issu de la Convention. Mais ce point, qui avait été très controversé dans le groupe de travail et en session plénière, est de ceux que la CIG a profondément modifiés. L'opposition était menée par la Grande-Bretagne qui, tout en admettant qu'elle était liée depuis 1948 par la clause UEO, estimait que cette clause changerait de nature si on la reprenait, même mot à mot, dans le traité constitutionnel. Une position similaire est exprimée par un observateur polonais : « *any proposal to create a formal obligation of common defence among the EU member states would mean directly supplanting the similar commitment that exists in NATO* »<sup>80</sup>. On peut néanmoins se demander pourquoi alors l'obligation existante au sein de l'UEO, qui est un engagement formel de défense mutuelle, n'a pas eu cet effet.

Ces exemples montrent que ce qui est en cause n'est pas le sens précis des mots ou la logique formelle du raisonnement, c'est le monde des arrière-pensées et des soupçons réciproques qui a longtemps hanté le débat interne de l'OTAN et qui a tendance à s'étendre au débat européen sur la PESD. L'accord franco-britannique est certes fondamental et a mis en route une dynamique impressionnante, mais il ne faudrait pas croire qu'il résout toutes les contradictions internes du débat européen sur la défense.

## L'Allemagne

Historiquement, l'Allemagne fait partie, pour des raisons évidentes de géostratégie, des alliés les plus fidèles de l'OTAN, un des pivots

80. Andrzej Karkoszka, « Poland and the ESDP », op. cit. dans note 22, p. 137.

de l'Alliance. Celui n'excluait pas sa participation à des initiatives européennes comme l'Eurocorps, mais toujours à titre subsidiaire. La déclaration de Saint-Malo a été perçue par l'Allemagne, qui exerçait à l'époque la présidence de l'Union européenne, comme une occasion à ne pas manquer, permettant de concilier l'orthodoxie atlantique, portée par le Royaume-Uni, et l'ambition européenne, portée par la France. Les efforts de la présidence allemande firent du Conseil européen de Cologne (juin 1999) la plateforme de lancement de la PESD.

Au cours des mois suivants, les contacts informels entre l'Allemagne, la France et la Grande-Bretagne sur les questions de sécurité européenne se firent réguliers, au point de constituer l'amorce d'un directoire ou d'un triumvirat. Beaucoup d'experts jugeaient une telle évolution souhaitable et inévitable parce que les structures institutionnelles de l'Union n'étaient pas équipées pour donner dans ce domaine une impulsion politique continue : *« Leadership must come from a group of member states, a group which is able to agree on a common action, which carries authority with the others and has credibility with the outside world. This group consists of Britain, France and Germany »*<sup>81</sup>. Le raisonnement en faveur d'un tel développement, dans le cas particulier de la défense, ne manquait pas de pertinence et il trouvait un parallèle dans les pratiques internes de l'OTAN, où beaucoup de décisions se prennent, de manière informelle et discrète, dans un caucus de grands pays. Implicitement, parfois même explicitement, les représentants des petits pays acceptaient l'évolution en cours, à condition pourtant qu'elle reste discrète. Une réunion des trois chefs de gouvernement à Gand à la veille d'un Conseil européen (octobre 2001) manquait de discrétion. Un dîner à Downing Street quinze jours plus tard, où certains participants s'invitèrent eux-mêmes, prit des allures de *Comedia del Arte*. On avait inutilement éveillé la susceptibilité politique de certains partenaires.

Pendant la Convention, l'Allemagne et la France ont pris l'initiative en matière de défense européenne. On a vu ci-dessus le rôle important joué dans les débats de la Convention par le document franco-allemand du 22 novembre 2002. Les propositions formulées par Dominique de Villepin et Joschka Fischer, en particulier l'idée d'une « Union européenne de sécurité et de défense » fondée sur une clause de sécurité commune, allaient au-delà de ce que pouvait accepter le Royaume-Uni. Le directoire qui avait semblé s'amorcer au cours des mois précédents n'était plus d'actualité.

81. Op. cit. dans note 7, p.85.

Il devait sombrer dans les divergences acrimonieuses de la crise irakienne. Un point de non-retour sembla atteint en avril 2003 lorsque Londres réagit de manière virulente à la réunion de quatre chefs de gouvernement à Tervuren. Pourtant, quelques mois plus tard, c'est à nouveau une réunion à trois qui trouvera un accord sur la question de l'état-major opérationnel et sur les clauses concernant la sécurité dans le projet de Constitution. Tout indique que les efforts diplomatiques du chancelier allemand ont joué un rôle important dans la recherche des compromis qui ont conduit à un accord à Berlin en décembre 2003. L'Allemagne se retrouvait, comme cinq ans auparavant, dans une situation qu'elle recherchait parce qu'elle s'y sentait confortable : celle d'un accord avec la France et le Royaume-Uni.

Cette réussite apparente cache cependant deux types de faiblesses. D'une part, elle est très liée à la personne même du chancelier. L'appareil diplomatique et surtout l'appareil militaire allemands ont manifesté une grande réticence à suivre ses initiatives, en particulier lors de la réunion de Tervuren. Il y a eu à ce propos des tensions au sein du gouvernement<sup>82</sup>. D'autre part, les capacités militaires de l'Allemagne, et le niveau de son budget, ne sont pas à la hauteur de ses ambitions. Si elle entend exercer, conjointement avec la France et le Royaume-Uni, une fonction de leadership en matière de défense européenne, il faudra que l'Allemagne fasse en matière de modernisation et de renforcement de ses capacités militaires un effort comparable à celui de ses deux partenaires. Elle en est assez loin.

## L'Italie

Les questions relatives à la défense européenne se situent au croisement de deux tendances lourdes de la politique italienne : un engagement ferme en faveur de l'intégration européenne, solidement soutenue par l'opinion publique, et un attachement non moins ferme à la dimension atlantique et à l'Alliance. Après un moment d'interrogation sur la portée réelle de la déclaration de Saint-Malo, les autorités italiennes ont participé activement aux étapes successives de mise en place de la PESD. Elles ont apporté une contribution significative aux différents efforts de renforcement des capacités militaires. Sur la période, cependant, la position du gouvernement italien paraît plus réactive que dynamique. Alors

82. Udo Diederichs, « ESDP in the transatlantic context. The German Position », contribution présentée à un séminaire de TEPSA, Bruxelles, 22 avril 2004.

que les relations entre l'Union européenne et l'Alliance atlantique s'élaborent difficilement, et que les messages en provenance de Washington sont contradictoires ou ambigus, il n'est pas facile de concilier les deux aspirations fondamentales. Comme le note Antonio Missiroli, « *the position whereby ESDP and NATO should be complementary and mutually reinforcing is easier to formulate in declaratory terms than to formulate in viable and unanimously acceptable provisions* »<sup>83</sup>. Peut-être pour cette raison, l'impression dominante est que le monde politique italien ne s'engage pas vraiment dans le débat : « En ce qui concerne la position italienne, on constate en ce moment qu'elle garde un profil bas, résultat sans doute du peu d'attention accordé à ce thème par la classe politique »<sup>84</sup>.

Pour une part, l'attitude italienne découle de l'arrivée au pouvoir en 2001 d'un gouvernement dont certains membres ne faisaient pas mystère de leur euroscepticisme et qui, dans son ensemble, était plus attaché à la dimension atlantique et aux liens avec les États-Unis qu'à l'intégration européenne. La décision, prise en 2002 par l'Italie, de se retirer du programme d'avion de transport stratégique A400M a pris valeur de symbole.

Pourtant, la présidence italienne de 2003 a montré que l'action diplomatique du pays continue à s'exercer dans la continuité, en cohérence avec celle suivie depuis cinquante ans. C'est la présidence, saisie des propositions du sommet à trois de Berlin, qui les a fait siennes et a conduit à l'accord de tous sur les dispositions du traité en matière de défense. Compte tenu du climat général, cette issue consensuelle avait quelques mérites.

## La Belgique

Mis à part la nationalité de l'auteur de la présente étude, il y a des raisons particulières d'examiner les motivations de l'attitude de la Belgique à l'égard de la PESD. Ce pays a, au cours de la période considérée, pris à diverses reprises des positions en flèche, s'éloignant ainsi de son attitude traditionnelle et s'écartant du profil bas que les pays de taille similaire à la sienne adoptent généralement dans les débats sur la défense. Ces positions, fréquemment proches des vues franco-allemandes, ont généralement été peu appréciées à Londres et à Washington. On a entendu Donald Rumsfeld parler de déménager le siège de l'OTAN. Selon l'analyse la plus courante, ce sont ses attitudes et ses gestes sur les questions de défense qui

83. Antonio Missiroli, « Italy: continuity, change and adaptation », dans Gisela Müller-Brandeck-Bocquet, *Europäische Außenpolitik*, Nomos, Baden Baden, 2002.

84. Michele Nones, « Il proceso di costruzione dell'Europa della difesa e la partecipazione italiana », dans *L'Italia e la Politica Internazionale : Edizione 2003*, Società il Mulino, p. 141. Traduction de l'auteur du présent Cahier.

auraient valu au Premier ministre belge le veto britannique pour le poste de président de la Commission européenne qu'il ambitionnait. Il y a donc matière à réflexion.

Depuis plus de trente ans, des gouvernements belges successifs ont appuyé les initiatives européennes dans le domaine de la défense. Au fil des années, on trouve fréquemment la Belgique à l'origine, ou près de l'origine, des nombreuses tentatives de relance qui ont marqué l'histoire de l'UEO. Le gouvernement constitué en 1999 sous la présidence de Guy Verhofstadt ne faisait pas exception à la règle. Il approuvait sans réserve l'initiative lancée à Saint-Malo et voulait mettre à profit la présidence belge en 2001 pour la faire progresser. Il manifestait de l'enthousiasme pour le concept d'« Europe Puissance » que d'autres pays contestaient. Dans un discours au parlement belge en décembre 2000, le ministre Louis Michel s'exprimait comme suit : « La PESD est un des chantiers majeurs auxquels la présidence belge devra se consacrer. Il s'agit pour le gouvernement plus que jamais de mettre en place la capacité d'action pleine et entière dont l'Union a besoin pour assumer son rôle de puissance majeure sur notre continent et au-delà »<sup>85</sup>.

L'approche générale se fonde sur deux propositions. D'une part, la PESD est une partie essentielle de la construction européenne à laquelle la Belgique est attachée depuis le premier jour. D'autre part, si l'OTAN reste l'instrument indispensable de la défense collective, le monde d'après la chute du mur de Berlin et, plus encore, le monde de l'après-11 septembre, ne pose plus vraiment des problèmes de défense collective, mais bien des problèmes de gestion de crises et de lutte antiterroriste. Dans cette catégorie de problèmes, l'Union européenne qui a, en matière de crises et de terrorisme, une expérience différente de celle des Etats-Unis doit pouvoir disposer d'une capacité d'action autonome. Ce faisant, elle n'affaiblit pas l'Alliance atlantique mais au contraire la renforce.

A ces considérations générales, il faut sans doute ajouter que, dans un pays où les dépenses militaires ont été presque toujours minimales, et en tout cas jamais populaires, la coopération européenne, bénéficiant d'un soutien de principe dans l'opinion, était, grâce aussi aux synergies dégagées, sans doute le seul moyen de maintenir une crédibilité minimum à l'effort de défense.

Il est permis de croire que l'analyse ci-dessus était en fait partagée par un nombre significatif d'autres pays de taille moyenne ou petite. Ce qui a donné un relief particulier à la posi-

85. André Dumoulin, Philippe Manigart, Wally Struys, *La Belgique et la Politique Européenne de Sécurité et de Défense*, Bruylant, Bruxelles, 2003. Le texte du discours figure dans l'annexe 3 de cet ouvrage.

tion belge est la volonté délibérée du gouvernement de donner une forte visibilité à sa politique extérieure, en considérant, à tort ou à raison, que celle des gouvernements belges précédents avait été marquée par la grisaille. Depuis les années 1950, la Belgique, et c'est tout à son honneur, a fréquemment lancé des initiatives ou fait des propositions dans la construction européenne. A partir du moment où l'on accepte que la défense fasse dorénavant partie de cette construction, pourquoi ne pas prendre d'initiatives aussi dans ce domaine ? Une politique ambitieuse et active correspondait, par ailleurs, parfaitement au tempérament politique du ministre des affaires étrangères et du Premier ministre.

Guy Verhofstadt s'est exprimé à de nombreuses reprises sur les questions de défense européenne et bien avant les tensions critiques de 2003. Ses discours sont très ambitieux, plus sans doute que l'appareil diplomatique belge ne l'aurait souhaité. « Les Etats Unis demeurent le seul Etat disposant d'une force militaire à l'échelle mondiale, *dans l'attente d'un développement de la défense européenne* »<sup>86</sup>. « Notre ambition doit être l'organisation d'une défense digne de la puissance économique qu'est l'Europe, sans être *d'emblée* une défense digne d'une superpuissance »<sup>87</sup>. En juillet 2002, Guy Verhofstadt adresse une lettre à Jacques Chirac et Tony Blair pour indiquer son malaise devant la stagnation de la PESD et faire diverses propositions afin de renouer avec l'esprit de Saint-Malo. Cette lettre est intéressante à deux égards. D'une part, les deux destinataires firent savoir qu'ils n'avaient pas attendu le Premier ministre belge pour avoir des idées sur la défense européenne : cette froide réception ne diminua pas l'ardeur de Guy Verhofstadt, comme la suite l'a démontré. D'autre part, la lettre faisait une proposition, passée à peu près inaperçue à l'époque, mais qui devait avoir un grand retentissement un an plus tard : la création d'un quartier général européen pour disposer d'un outil supplémentaire favorisant l'intervention militaire de l'Union et par lequel on pourrait regrouper les corps multinationaux existants sous un commandement intégré.

La portée réelle de la réunion de quatre chefs de gouvernement en avril 2003 à Tervuren a été évoquée ci-dessus. Elle est sans rapport aucun avec le remue-ménage qu'elle a provoqué. Cela semble bien indiquer une erreur de jugement du côté belge. Pour M. Verhofstadt, il s'agissait du prolongement d'une initiative qu'il avait déjà suggérée dans sa lettre de juillet 2002, qui se situait, par ailleurs, dans la droite ligne de la politique qu'il préconisait

86. Discours au Collège d'Europe à Natolin, 23 octobre 2001.

87. 16 avril 2002. Op.cit. dans note 85, annexe 23.

publiquement depuis plusieurs années et de l'activisme traditionnel de la politique européenne de la Belgique. De la routine en somme, et une occasion de manifester ses convictions. Vue de l'extérieur, et compte tenu du moment, cette initiative est apparue comme l'expression d'une volonté de structurer le groupe de pays qui s'étaient opposés à la guerre en Irak, d'exprimer son anti-américanisme et de miner plus encore la cohésion de l'OTAN. Tout indique que la vivacité des réactions a surpris les dirigeants belges. Il n'y avait certainement pas de volonté délibérée de nuire à l'Alliance. Il y avait la volonté de se montrer actif et imaginatif. Ce qui manquait était une réflexion sur le choix du moment.

En diplomatie comme en politique, le choix du moment, le timing, n'est pas accessoire : il est essentiel. On pense à une réflexion de Paul Henri Spaak. Parlant de ses débats infructueux avec Churchill, en 1944, sur l'avenir de l'Europe, il écrit : « J'avais pourtant raison, mais trop tôt. En politique, cela équivaut à avoir tort »<sup>88</sup>.

Lorsqu'en octobre 2003, un groupe de travail de l'Institut royal des Relations internationales présente à Bruxelles une étude stratégique rédigée à la demande du ministre des affaires étrangères<sup>89</sup>, il s'agit pour l'essentiel d'une contribution à l'exercice en cours sous la houlette de Javier Solana. Celui-ci est d'ailleurs présent. On retrouve dans le document belge les thèmes favoris : volonté de constituer un pôle dans un monde multipolaire, efficacité et autonomie du processus décisionnel, quartier général européen opérationnel. Mais rien qui ne s'écarte vraiment de ce qui sera approuvé à la fin de l'année, soit dans la réunion tripartite de Berlin soit dans la « Stratégie européenne de sécurité ». Pour ce qui est de la substance de la PESD, l'idée d'un radicalisme spécifique de la Belgique est une illusion d'optique.

## La Pologne

La position des pays candidats d'Europe centrale et orientale à l'égard de la Politique européenne de Sécurité et de Défense faisait, en avril 2002, l'objet d'une étude de l'Institut d'Etudes de Sécurité<sup>90</sup>. Cette étude mettait en relief une orientation nettement « atlantiste » et la ferme volonté de ne pas avoir à choisir, sur ce type de questions, entre Bruxelles et Washington. Elle indiquait aussi, ce qui est l'évidence, que les positions des uns et des autres pour-

88. Paul Henri Spaak, « Combats inachevés », Fayard, Paris, 1969, Vol.1, p.164.

89. « Un Concept de Sécurité européenne pour le 21<sup>ème</sup> Siècle », Institut Royal des Relations Internationales, Bruxelles, octobre 2003.

90. Antonio Missiroli (ed.), « Bigger EU, wider CFSP, stronger ESDP? – The view from Central Europe », IESUE, Paris, *Occasional Paper* 34, April 2002.

raient bien changer en fonction de l'évolution tant de l'OTAN que de l'Union européenne, et lorsque la perspective de l'adhésion ferait place à la réalité de celle-ci.

Dans ce cadre, la Pologne mérite une attention particulière parce qu'elle représente, à elle seule, la moitié de la population et la moitié des forces armées de l'ensemble considéré.

La Pologne a toujours déclaré qu'elle acceptait la dimension politique de la construction européenne et, dans ce cadre, la nécessité de disposer d'une politique de sécurité qui vienne en appui à la politique extérieure commune. En même temps, elle considère que sa sécurité repose sur l'engagement américain en Europe concrétisé par l'Alliance atlantique et que rien ne doit venir affaiblir ou mettre en question cet engagement. De plus, la Pologne a eu, à tort ou à raison, et c'est un point qui va bien au-delà des questions de défense, le sentiment d'être insuffisamment impliquée, au cours de sa négociation d'adhésion, dans les discussions stratégiques qui avaient lieu au sein des institutions européennes. « *Their experience of being involved in shaping this strategy has not, so far, proved very encouraging* »<sup>91</sup>.

Le résultat est une attitude de « oui, mais » analogue à celle qui est décrite plus loin comme étant celle des Etats-Unis. Toute mention d'un soutien à la PESD est immédiatement qualifiée par l'affirmation que cela ne doit en aucune manière nuire à l'OTAN ou se substituer à l'Alliance. La stratégie de sécurité nationale signée par le président de la République le 8 septembre 2003 précise : « *Poland shall support the building up of military and civilian capabilities within the Union, which will be simultaneously a European pillar of NATO and which will utilize the Alliance's assets* »<sup>92</sup>. Un an plus tôt, Danuta Hubner, qui représentait le gouvernement polonais dans les débats de la Convention, écrivait : « *the security and defence policy of the EU is a major yardstick in the process of European integration* ». Dans un paragraphe suivant, elle demandait que le partenariat stratégique entre l'OTAN et l'Union soit explicitement mentionné dans le traité ainsi que le rôle que doivent pouvoir jouer dans la PESD les membres de l'OTAN non membres de l'Union<sup>93</sup>.

La position prise par la Pologne reflète à la fois sa position géostratégique, aux frontières actuelles de l'Union, et les liens étroits entre la société polonaise et la société américaine. Cela est apparu lors de la crise irakienne. Mais il est probable qu'une attitude moins condescendante de la part des pays de la « Vieille Europe », plus d'attention aux préoccupations polonaises et de compréhensions

91. Op. cit. dans note 80.

92. Ibid.

93. Groupe de travail VIII, Document de travail n°25 du 21 novembre 2002.

sion pour sa situation particulière, son histoire, sa géographie, sa taille auraient atténué les divergences.

### **Les neutres**

---

Les traités signés à Corfou en 1994 pour l'accèsion de la Suède, de la Finlande et de l'Autriche à l'Union européenne ont été considérés à l'époque, et pas seulement par des esprits chagrins, comme sonnant le glas de toute défense européenne. Le fait est que personne n'avait demandé au cours de la négociation comment ces nouveaux membres se proposaient de concilier leur tradition de non-alignement avec l'article J4 du traité de Maastricht, qui prévoyait la définition d'une politique de défense commune. La présidence belge qui, en 1993, avait eu la velléité de poser cette question s'était fait immédiatement rappeler à l'ordre par ses principaux partenaires, qui considéraient que la question était tout à fait inopportune. L'Union s'est donc contentée d'une affirmation générale selon laquelle les nouveaux membres appliqueraient le traité.

Au cours des négociations menées à Amsterdam, la Suède et la Finlande formulèrent la proposition d'introduire dans le traité une mention formelle des missions de Petersberg, y compris le rétablissement de la paix. Cette proposition avait pour objectif, et il fut atteint, d'éviter l'incorporation dans le traité de l'obligation de soutien mutuel de l'article V de l'UEO. Le message politique était que ces pays pourraient aller assez loin dans la solidarité effective à condition que la solidarité de principe ne soit pas formulée. Avec le temps, les dirigeants politiques finlandais et suédois ont admis, intellectuellement, que la neutralité et le non-alignement perdait leur signification avec la fin de la guerre froide. Pour être neutre, il faut des belligérants ; pour être non-aligné, il faut que d'autres soient alignés. Mais cette logique politique ne désamorce pas l'attachement de l'opinion aux options stratégiques traditionnelles. En Irlande, l'attachement à la neutralité du pays a, semble-t-il, joué un rôle dans le rejet initial du traité de Nice, dont les innovations en matière de sécurité étaient pourtant bien modestes. Le cas de l'Autriche est instructif : en novembre 2002, les représentants du gouvernement et du parlement autrichien à la Convention proposaient d'initier une évolution graduelle vers une défense commune, d'accepter une clause de défense mutuelle ainsi que des coopérations renforcées dans ce

domaine. Mais, un an plus tard, Mme Ferrero-Waldner s'associait à ses collègues irlandais, suédois et finlandais pour dire qu'une clause de sécurité mutuelle serait contraire à la politique de sécurité et aux dispositions constitutionnelles de son pays<sup>94</sup>. La logique politique interne prévalait sur la logique politique externe.

Ce qu'il importe de retenir finalement est que les positions de ces pays, au cours des négociations successives, ont été un obstacle majeur à l'adoption de clauses de principe traduisant la solidarité politique et militaire des Etats membres, qu'elles ont été un obstacle sérieux mais pas insurmontable à la mise en place de systèmes de coopération renforcée mais qu'elles n'ont pas empêché l'adoption des nombreuses autres décisions qui font dire que la politique de défense est une « *success story* ». Les contributions, notamment des Suédois et des Finlandais, aux opérations extérieures de l'Union sont significatives.

### **La Commission**

Le propos délibéré des principaux Etats membres a toujours été d'exclure tout rôle de la Commission dans la politique de défense. Avant 1998, cela allait de soi, puisque, en fait et malgré le texte du traité de Maastricht, l'idée de développer une telle politique dans le cadre de l'Union n'était pas retenue. Après Saint-Malo, l'accent mis sur le caractère intergouvernemental visait, entre autres, à exclure toute intervention de la part de cette institution. Même en matière d'armement, domaine qui touche à la politique industrielle, à la politique de concurrence, aux aides d'Etat, à la recherche, la préférence a été longtemps donnée à des initiatives comme le Groupe Armement de l'Europe occidentale (GAEO), l'Organisme conjoint de Coopération en matière d'Armement (OCCAR), le « *Memorandum of Understanding* », la « *Letter of Intention* »<sup>95</sup>, situées délibérément en dehors du cadre de l'Union.

Il faut dire que la Commission s'est assez facilement accommodée de cet état de choses. Dans le cadre de la réalisation du marché intérieur, elle a fait adopter, à partir de 1994, un régime de contrôle pour les biens à double usage et, en 1998, un code de conduite en matière d'exportation d'armements. En 1996 et 1997, elle a fait des communications sur l'industrie de défense qui sont restées largement sans suite. En fait, la Commission acceptait la

94. Op. cit. dans note 54, p.447.

95. Voir « L'Europe de l'armement. Les textes fondamentaux de la défense européenne », réunis par Burkard Schmitt, *Cahier de Chaillot* n. 59, IESUE, avril 2003.

position des Etats membres et s'abstenait d'intervenir dans un domaine qui n'était pas le sien, et dans lequel elle n'avait guère d'expertise.

En remettant en question les procédures de décision et l'existence des piliers, la Convention créait une situation nouvelle.

La première communication de la Commission<sup>96</sup> abordait pour la première fois le problème de fond. Elle reconnaît à la Convention trois objectifs, dont l'un est de permettre à l'Union d'exercer les responsabilités d'une puissance mondiale, ce qui suppose une capacité de décision en matière de sécurité et de défense. Certes, il ne s'agit pas de communautariser la politique étrangère, mais il faut assurer une « synthèse efficace de tous les moyens disponibles », ce qui suppose l'unicité d'initiative et la cohérence de l'action. Cette synthèse peut se réaliser par la fusion des fonctions de Haut Représentant et de Commissaire aux relations extérieures, encore faudrait-il « que le centre de gravité de l'initiative politique et de la mise en cohérence des différentes actions se situe à l'intérieur de la Commission ». Cette dernière précision dissipait l'ambiguïté de la « double casquette », ce qui était sa vertu principale. Par là même, elle inquiétait les partisans de l'intergouvernemental.

La deuxième communication de la Commission, en date du 7 décembre, reconnaît que le processus de décision communautaire « ne saurait valoir pour les questions de défense et les actions qui font appel à des capacités militaires, dont la Convention devra préciser le moment venu les mécanismes et modalités ». Cette prudence est cependant qualifiée par la suggestion que, à l'issue d'une période transitoire, le Haut Représentant, devenu membre de la Commission, exerce son droit d'initiative en matière de PESC non plus sur base d'un mandat du Conseil, mais « en accord avec le Président de la Commission et après un débat collégial ». Cela ressemblait fort à la communautarisation.

Au même moment, le document de travail (connu sous le nom de « Pénélope »), élaboré, à la demande du président Prodi, par un groupe de travail de la Commission, renvoyait les questions de défense à un « Acte additionnel », à rédiger, qui aurait à fixer les procédures de décision applicables. La philosophie du texte conduisait à un quatrième pilier.

Ces différentes propositions montrent l'extrême difficulté que la Commission éprouve à réconcilier sa volonté légitime et naturelle de défendre la méthode communautaire avec l'introduc-

96. Doc COM(2002) 247 final du 22 mai 2002.

tion de la défense dans la sphère de l'Union. Elle accepte, d'une part, que la politique de défense fasse partie des relations extérieures et que, par souci de cohérence, l'Union s'en occupe. Elle accepte, d'autre part, que la nature même de ces problèmes ne permet pas de leur appliquer la méthode communautaire telle quelle. Mais elle reste hésitante et perplexe devant la solution à proposer. Elle estime, non sans fondement, que les arrière-pensées de certains Etats membres vont bien au-delà des questions de défense et menacent ses compétences traditionnelles. Devant cette menace, et face au dilemme, elle tend à se replier sur des positions défensives. Cette position défensive a eu pour effet que la Commission, en tant qu'institution, n'a pas été un acteur significatif dans le développement spectaculaire des questions de défense au cours des cinq dernières années. Elle aurait des atouts à faire valoir, des contributions à apporter, mais aussi des risques à courir, des dangers à mesurer. Ce sont des choix difficiles.

### Les Etats-Unis

« De tout temps, le partenariat avec les Etats Unis a constitué un élément central de la construction européenne », note Jacques Delors<sup>97</sup> et, de tout temps aussi, la difficulté pour les Européens à se mettre d'accord sur la nature, la portée et l'avenir des relations avec les Etats-Unis a constitué un frein majeur à la mise en place d'une Europe politique. Dès lors, l'Amérique est un acteur principal dans le jeu politique européen.

Stanley Sloan a publié dans les *Cahiers de Chaillot* une analyse de l'attitude des Etats-Unis à l'égard de la défense européenne sous l'administration Clinton<sup>98</sup>. Il note des éléments de schizophrénie dans l'attitude des Américains quant au rôle de l'Europe dans le monde et identifie trois écoles de pensée qui, par conjonction et compromis, aboutissent à une attitude de « oui, mais ». Selon les sujets, les interlocuteurs et le moment, c'est parfois le « oui », parfois le « mais » qui prédomine.

Il est clair que, sous l'administration Bush, la schizophrénie persiste. « Dans leurs relations avec l'Europe, les Etats-Unis restent ambivalents car ils sont fondamentalement favorables à l'intégration européenne, mais s'opposent à une plus grande indépendance de l'Europe »<sup>99</sup>. Par contre l'école du « mais » a pris du poids. La méfiance, sinon le mépris, cultivée à l'égard des institutions

97. Timo Behr, « L'attitude des Etats-Unis envers l'Europe », *Etudes et recherches* n.29, Notre Europe, novembre 2003, Avant-propos.

98. Stanley R. Sloan, « Les Etats-Unis et la défense européenne », *Cahier de Chaillot* n.39, avril 2000.

multilatérales a des conséquences aussi dans la vision qu'on peut avoir de l'Union européenne. Au demeurant, la volonté et la capacité d'exercer un leadership incontesté, et de s'appuyer sur des coalitions variables selon les sujets, font que les Etats-Unis se passent volontiers d'alliances institutionnelles<sup>100</sup>. Cette approche s'accommoderait mal d'une Europe trop cohérente. « *Many people in Washington – and not only the hawks – welcome the split between New Europe and Old Europe* »<sup>101</sup>.

Pourtant, on peut dégager au fil des années des éléments de cohérence et de continuité dans l'attitude de l'Amérique à l'égard de la PESD :

- ▶ Elle ne croit pas un instant que la PESD puisse mettre en cause l'hégémonie militaire américaine. Non seulement l'écart technologique actuel est immense mais les dépenses américaines de recherche et de développement dans ce domaine sont supérieures à celles de l'ensemble du reste du monde.
- ▶ Elle est favorable au développement en Europe d'une force militaire adaptée au 21<sup>ème</sup> siècle, c'est-à-dire à la projection de forces plutôt qu'au combat continental. Mais cette attitude favorable s'adresse aux capacités réelles, pas aux traités, aux accords, aux institutions, aux quartiers généraux.
- ▶ Dès que les partisans de la PESD semblent s'inspirer de concepts de multipolarité ou de contrepoids, l'opposition américaine se manifeste, non par crainte de l'émergence d'un pôle concurrent (auquel elle ne croit pas), mais par crainte de voir affaibli le pôle transatlantique occidental dont elle est le leader naturel.
- ▶ De ce fait, toute initiative française, ou plus récemment franco-allemande, est suspecte, alors que toute initiative à laquelle participe le Royaume-Uni et les nouveaux membres de l'Union, dont l'orientation atlantique est reconnue, est à priori rassurante.
- ▶ La tendance à l'unilatéralisme, aux alliances ad hoc et au mépris des institutions internationales amène à privilégier, avec l'Europe aussi, les relations bilatérales plutôt que les relations avec les institutions communes.
- ▶ D'une manière générale, les Etats-Unis, se considérant comme une puissance européenne, souhaitent avoir leur mot à dire non seulement dans la création mais aussi, au moins jusqu'à un certain point, dans le fonctionnement d'une Europe politique. Le point fondamental est que la politique schématiquement

99. Op. cit. dans note 97, p.57.

100. Jean-Yves Haine, *Les Etats-Unis ont-ils besoin d'alliés ?*, Payot, Paris, 2004.

101. Charles Grant, *Transatlantic Rift: How to bring the two sides together*, Centre for European Reform, Londres, 2003, p.56.

esquissée ci-dessus, qu'on partage ou non ses principes, n'a pas empêché la mise en place, depuis cinq ans, des dispositions institutionnelles et opérationnelles décrites dans cet essai. Il est permis de croire que s'il y avait eu une opposition déterminée et constante de Washington nous n'en serions pas aujourd'hui là où nous en sommes. L'ambivalence a parfois de bons côtés !

Sans suivre Robert Kagan dans la suite de son raisonnement, on peut admettre que les Etats-Unis ont, aujourd'hui, une vision du monde fondée sur la puissance et les Etats européens une vision fondée sur la norme (*rules based community*). Mais il est vrai aussi qu'ils partagent un système de valeurs : « *democracy, human rights, open markets and a measure of social justice* »<sup>102</sup>. La divergence est alors une source de tension, pas nécessairement une cause de blocage.

Ce qu'il faut retenir est que les difficultés, passées et prévisibles, dans la mise en place de la PESD ne viennent pas des Etats-Unis mais des attitudes divergentes des pays européens à l'égard des soucis, des intérêts, des ambitions, parfois des susceptibilités, du grand partenaire transatlantique. Dans ce domaine, les contradictions les plus anciennes et les plus flagrantes entre pays européens ont pu, grâce à un concours heureux de circonstances et de personnalités, être surmontées à Saint-Malo. Mais les ambiguïtés subsistent ; elles resurgissent et continueront à resurgir si un effort de dialogue et d'approximation entre pays européens, dont la « stratégie commune de sécurité » est un exemple, n'est pas constamment entretenu.

## La Russie

La Russie n'a jamais considéré l'Union européenne comme un acteur sérieux en matière de politique extérieure et de sécurité. Elle suit en cela une longue tradition de scepticisme à l'égard de la construction européenne qui remonte à l'époque soviétique. La dynamique enclenchée par la déclaration de Saint-Malo a suscité de l'intérêt à Moscou parce qu'elle a été perçue comme une occasion d'affaiblir l'emprise américaine sur la défense européenne et de consolider l'émergence d'un monde multipolaire. Mais les espoirs que certains dirigeants russes ont sans doute mis dans le développement d'un partenariat stratégique entre la Russie et l'Union européenne ont été vite déçus, sans doute parce que les objectifs stratégiques, et la logique interne du raisonnement qui

102. Andrew Moravcsik, « Striking a new transatlantic bargain », *Foreign Affairs*, July-August 2003, p.77.

les sous-tend, sont différents voire incompatibles<sup>103</sup>. Du côté européen, les avances russes ont été reçues avec beaucoup de réserves en raison même de leurs ambitions et parce qu'elles semblaient traduire une volonté russe d'intervenir dans la prise de décision européenne en matière de sécurité<sup>104</sup>.

Cela dit, la dimension institutionnelle du dialogue russo-européen en matière de politique extérieure et de sécurité s'est fortement développée à partir de 2000. Outre les réunions régulières au sommet, un contact mensuel régulier a été instauré entre le COPS et l'ambassadeur de Russie, qui n'existe avec aucun autre partenaire. Mais tout indique que ces échanges sont marqués par un certain formalisme et que les dividendes politiques en sont faibles. Les relations entre « l'Eléphant et l'Ours », pour employer la formule de Michael Emerson<sup>105</sup>, n'ont pas atteint le niveau de profondeur et de maturité que la taille et la proximité géographique semblent imposer. On aurait pu croire que la perspective de l'adhésion de ses voisins immédiats, notamment les pays baltes, à une organisation ayant au moins des ambitions en matière de défense aurait concentré l'attention des dirigeants russes. Cela ne semble pas avoir été le cas : du point de vue stratégique, l'adhésion de ces pays à l'OTAN avait des aspects problématiques, l'adhésion à l'Union n'en avait pas.

En réalité, la Russie, contrairement aux Etats-Unis, n'est pas en mesure de jouer un rôle d'acteur dans le développement graduel de la PESD. Elle ne pourra qu'observer ce qui se passe et parfois essayer d'en tirer parti. Certains dirigeants russes ont, sans doute, été tentés, dans la crise irakienne, de constituer un pôle anti-américain avec la France et l'Allemagne<sup>106</sup>, mais les divergences de vues européennes sur l'Irak ont plutôt conforté l'opinion que l'Europe resterait une quotité négligeable en matière de sécurité. A de nombreux égards, la Russie, avec ses ambitions de grande puissance, se sent plus proche des Etats-Unis que de l'Europe. « *To follow Robert Kagan's dichotomy: Russians would rather live on Mars with the Americans than follow the Europeans to Venus.* »<sup>107</sup>.

Si elle trouve néanmoins sa place dans cet aperçu rapide, c'est par un effet de miroir similaire à celui signalé ci-dessus pour ce qui concerne les Etats-Unis. Les difficultés prévisibles ne viendront pas de la politique de la Russie mais des attitudes divergentes des pays européens à l'égard des soucis, des intérêts, des ambitions, parfois des susceptibilités, du partenaire russe. L'histoire et la géographie font que les nouveaux Etats membres de l'Union n'ont

103. Hiski Haukkala, « A problematic 'strategic partnership' », dans Dov Lynch (ed.), « EU-Russia security dimensions », *Occasional Paper 46*, IESUE, July 2003.

104. Isabelle Facon, « Les Relations de sécurité entre l'UE et la Russie », dans Tanguy de Wilde et Laetitia Spetschinsky (dir.), *La Politique étrangère de la Russie et l'Europe*, PIE-Peter Lang, Bruxelles, 2004, p.143.

105. Michael Emerson, « The Elephant and the Bear: EU Russia and their near Abroads », CEPS, Bruxelles, 2001.

106. Voir, par exemple, l'article de Igor Ivanof, ministre des affaires étrangères, dans le *Financial Times* du 13 février 2003.

107. Katinka Barytsch, « The EU and Russia. Strategic partners or squabbling neighbours? », Pamphlet, Centre for European Reform, London, June 2004.

pas, et ne peuvent pas avoir, à l'égard de la Russie, en matière de sécurité, la même attitude nonchalante que les pays d'Europe occidentale. Ceux-ci ne se sentent plus menacés par Moscou, mais bien par Oussama ben Laden. Les autres ne peuvent pas oublier si vite les péripéties de l'histoire, le caractère imprévisible de l'évolution interne, donc aussi des ambitions extérieures, du grand voisin. Cette divergence interne, moins ancienne, donc aussi moins bien perçue en Occident, que la précédente demandera beaucoup de patience, de réflexion et de conciliation si on veut éviter qu'elle n'aboutisse à des blocages paralysants.

Javier Solana écrit « L'Union européenne est en train de passer, discrètement et posément, du stade d'un acteur commercial et économique du plus grand poids au stade où elle devient aussi un acteur dans le domaine politique et de sécurité (...) Cette transformation, d'un acteur commercial et économique en un acteur politique et dans le domaine de la sécurité, est passée largement inaperçue. Je suis pourtant convaincu qu'elle fournit un indice de notre avenir politique beaucoup plus conforme à la réalité et à la volonté commune que les déboires temporaires qui ont caractérisé notre réponse à la guerre en Irak »<sup>108</sup>.

Ce constat confirme qu'un des deux compromis des années 1970 que j'identifiais dans l'introduction de cet essai, celui qui voulait que la défense soit laissée de côté dans le processus de construction européenne, est aujourd'hui complètement, et heureusement, abandonné. Les différentes étapes et les motivations diverses qui ont conduit à ce résultat ont été esquissées ci-dessus. Comme si souvent dans le passé, le rôle des crises et des échecs a été déterminant : c'est le Kosovo qui conduit à la déclaration de Saint-Malo en 1998 de même que c'est la divergence sur l'Irak qui mène à la stratégie de sécurité et à l'accord tripartite de Berlin en 2003. L'appui de l'opinion, qui s'est manifesté notamment dans la Convention, a eu son influence, mais c'est la perception par les trois principaux pays de l'Union, lors des moments clés, qu'ils pouvaient et devaient se mettre d'accord qui a créé le mouvement. Dans ce trio, le Royaume-Uni, et Tony Blair en particulier, ont joué un rôle spécifique et indispensable : celui de convaincre les Etats-Unis, en 1998 comme en 2003, que l'évolution en cours était, à la limite, acceptable. Javier Solana a apporté sa pierre, notamment la stratégie de sécurité, en jouant de l'ambiguïté de sa fonction : émanation intergouvernementale des ministres en Conseil, il est perçu aussi comme l'incarnation de l'intérêt commun en matière de politique extérieure et de sécurité, ce qui dépasse l'intergouvernemental.

108. Javier Solana, « Multilateralismo eficaz : una estrategia para la UE », *Politica Exterior* n.95, Septembre-Octobre 2003, p. 37 (traduit par l'auteur).

L'autre évolution esquissée au départ, celle qui conduit à plus de cohérence extérieure dans la mise en œuvre des différents instruments de l'Union, a connu aussi des développements importants. Le plus surprenant, sans doute, s'est passé à Saint-Malo : en plaçant leur initiative de défense au sein des institutions européennes, la France et le Royaume-Uni choisissaient la cohérence dans l'action, tout en abandonnant une position de principe qu'ils avaient défendue avec rigidité pendant des décennies. Cela a permis des progrès en matière de gestion civile des crises, de coordination entre le civil et le militaire, qui sont une des valeurs sûres, et originales, de l'effort européen. Pour sa part, la Convention a apporté un chaînon supplémentaire à la longue suite de compromis entre la logique de cohérence et la logique de souveraineté : la personne du ministre des affaires étrangères, vice-président de la Commission et président du Conseil Relations extérieures. Il fallait que le souci de cohérence soit bien profond pour aboutir à cette étrange structure !

Certes, cette deuxième évolution est, à beaucoup d'égards, inachevée. Nicole Gnesotto a raison de souligner que « le respect des souverainetés nationales et l'efficacité collective de l'Union sont deux objectifs qui ne vont pas forcément de pair »<sup>109</sup>. La tension est permanente mais elle a été assez créatrice. Il ne faudrait pas sous-estimer les changements. L'orthodoxie traditionnelle implique qu'il n'y ait point de salut en dehors de la méthode communautaire. A Maastricht, l'opposition entre le communautaire et l'intergouvernemental a constitué l'essentiel du débat, mais, après un combat d'arrière-garde de la diplomatie néerlandaise, elle a abouti à un compromis. Depuis lors, l'Union a été conçue de plus en plus comme « un réseau multiforme de procédures et de constructions hétérogènes apportant des réponses flexibles à des besoins différents »<sup>110</sup>. L'union monétaire, le processus de Lisbonne, Schengen, la politique extérieure et de sécurité sont autant d'exemples de cette hétérogénéité. Certaines de ces procédures étaient, et d'autres sont devenues, plus « communautaires », mais aucune ne répond au schéma des puristes. Ce qui est important c'est que la variété est aujourd'hui acceptée. Ceux-la même qui considèrent, ce qui est mon cas, que la méthode communautaire est, à terme, la seule vraiment efficace, admettent qu'en pratique, dans certains cas ou à certains moments, d'autres méthodes peuvent être plus indiquées. Dans la Convention, cette approche était certainement majoritaire.

109. Voir Nicole Gnesotto, op. cit. dans note 5, p.22.

110. Philippe de Schoutheete, *Une Europe pour Tous*, Odile Jacob, Paris, 1997, p. 49.

Depuis Maastricht, le purisme communautaire n'est plus ce qu'il était. Et, depuis Saint-Malo, le purisme intergouvernemental n'est plus non plus ce qu'il était. Ce double mouvement n'a pas résolu les contradictions, mais il amorce la solution et il a changé les données du problème. Il s'est créé une troisième voie, non dépourvue d'ambiguïté, dont l'existence n'est plus vraiment contestée. Le personnage du ministre des affaires étrangères dans le projet de Constitution en est la manifestation la plus apparente. Il répond en tout cas à l'aspiration vers plus de cohérence que l'on retrouve à chaque étape de cette évolution.

Quand on jette un regard en arrière, ce qui surprend le plus c'est que les obstacles prévisibles, nombreux et parfois extraordinaires, sur la route à parcourir en matière de défense, n'ont pas suffi à paralyser le mouvement. Ni la méfiance américaine à l'égard de toute amorce de défense européenne, très présente déjà à Maastricht. Ni l'entrée dans l'Union de pays orientés traditionnellement vers la neutralité ou le désarmement, et décidés à s'y tenir. Ni même l'opposition entre grands et petits. Cet antagonisme, artificiel à beaucoup d'égards, a été pourtant un thème récurrent du débat institutionnel depuis la négociation du traité d'Amsterdam ; il fut la cause principale des nuits confuses et des compromis obscurs de la négociation de Nice ; il fut à l'avant-scène dans la discussion des textes institutionnels de la Convention et sur le point de la faire échouer, mais il semble s'atténuer, voire disparaître, dès lors qu'il s'agit de défense. Depuis Saint-Malo, presque toutes les initiatives ont été d'abord discutées dans le cadre restreint d'un groupe de grands pays avant d'être avalisées, sans véritable récriminations, par les autres. Peu de réunions ressemblent autant à la définition classique d'un *directoire* que celle qui a réuni trois grands pays à Berlin en septembre 2003. On a même l'impression que l'indignation suscitée six mois plutôt par le mini-sommet de Tervuren tenait à la présence de deux petits pays : sans eux, il se serait agi d'une réunion franco-allemande comme tant d'autres, avec eux cela prenait l'allure inacceptable d'un « noyau dur ». Il faut bien constater que, dans le domaine de la défense, des procédures sont acceptées qui provoqueraient l'indignation des petits si on les pratiquait ailleurs. Cela reflète sans doute une forme de réalisme politique, qui a toujours plus de poids quand on parle de guerre et de paix. Mais il ne faudrait pas croire pour autant que, parce que la méthode suivie a réussi jusqu'à présent, elle sera toujours aussi heureuse à l'avenir. Nous

sommes dans le domaine de la psychologie collective, partie peut-être la plus délicate de la politique. Beaucoup dépend des circonstances, du moment et de la manière.

Quelles sont les étapes suivantes ? La Stratégie européenne de Sécurité semble, dans sa troisième partie, indiquer la voie à suivre : elle concerne le processus décisionnel, les capacités, la cohérence et la coopération avec nos partenaires.

- ▮ S'agissant du processus décisionnel, le progrès véritable consisterait dans l'introduction, comme règle générale, du vote majoritaire en politique étrangère, comme la France et l'Allemagne l'ont proposé au cours de la Convention. Cette « ligne rouge » ne sera pas franchie dans un avenir proche, moins encore lorsqu'il s'agit de questions de sécurité. Mais le texte du projet de traité constitutionnel ouvre des possibilités qui permettent, si la volonté est présente, d'atténuer les inconvénients du veto : coopération renforcée, coopération structurée permanente, abstention constructive, possibilité de confier des tâches particulières à un groupe d'Etats membres. C'est une raison de souhaiter une ratification rapide de ce texte.

En attendant, il serait déjà important et fructueux de consolider, entre Européens et dans la relation transatlantique, les règles élémentaires de la diplomatie. Ce que la crise irakienne a montré c'est que sous la pression, politique et médiatique, les principes les plus évidents étaient ignorés : mauvaise communication, pas de réflexion commune, pas de discrétion, de concertation ni de compréhension, mais au contraire déclarations virulentes, lettres publiques, escalade de sarcasmes et de quolibets. Faut-il nécessairement que cela se passe ainsi ? Je suis de ceux qui croient que, dans l'affaire irakienne et compte tenu des positions respectives, l'application raisonnable de règles élémentaires de la diplomatie, qui ont bien servi dans le passé, aurait permis de faire l'économie d'une crise. On n'aurait, bien sûr, pas surmonté les désaccords mais on les aurait dédramatisés. Peut-être devrait-on maintenant réfléchir aux moyens d'éviter à l'avenir ce genre de fiasco.

- ▮ Depuis cinq ans, on ne compte plus les réunions, à tous les niveaux y compris le plus haut, et les textes de tous genres, consacrés au développement nécessaire des capacités militaires des Etats membres de l'Union. Les résultats ne sont pas vraiment concluants tant il est difficile dans des sociétés démocratiques

de dégager des moyens militaires si l'opinion ne perçoit pas de menace extérieure. Ni les comparaisons humiliantes avec les forces américaines, ni les attentats terroristes n'ont suffi à déclencher un sursaut. Sans doute ne faut-il pas désespérer : la transformation en profondeur des forces armées, pour passer de la défense continentale à la projection de forces, est un processus de longue haleine et quelques progrès sont perceptibles.

Peut-être pourrait-on conduire un exercice au départ de la stratégie de sécurité. Celle-ci doit servir de cadre à une réflexion stratégique. Au départ des objectifs qu'elle définit, il devrait être possible de définir le nombre, l'intensité, la durée approximative des opérations concurrentes que l'Union entend poursuivre. Cela peut à son tour se traduire en termes de quantité et de qualité de forces militaires, et par-là conduire à une répartition ou un partage de l'effort<sup>111</sup>. L'avantage d'un exercice « *top down* » de ce genre serait de partir d'un texte déjà approuvé par le Conseil européen et d'assurer, à l'arrivée, un niveau de cohérence entre les différents efforts nationaux qui n'est pas garanti aujourd'hui.

- La cohérence ne se construit pas d'un coup mais par pas successifs, petits ou grands. Un pas important serait de devancer le traité constitutionnel en instaurant dès maintenant le ministre des affaires étrangères, vice-président de la Commission et président du Conseil Relations extérieures. Des juristes, mais pas tous peut-être, diront que ce n'est pas possible. Ce qui le serait certainement serait d'inviter le Haut Représentant aux réunions de la Commission lorsque celle-ci délibère de relations extérieures : ce serait un premier pas et comme une préfiguration de l'avenir. De même, rien ne s'opposerait à mettre en route graduellement, dès maintenant, le service diplomatique commun prévu par le traité. Un premier pas consisterait à fusionner les représentations distinctes que le Conseil et la Commission entretiennent auprès des organes de Nations unies. Cela supprimerait au moins la manifestation d'incohérence qui fait qu'aujourd'hui, dans les conférences de ces organes, les institutions de l'Union apparaissent sous deux pancartes distinctes. L'important, bien sûr, est la cohérence des politiques plutôt que la cohérence de l'appareil, mais l'une ne va pas toujours sans l'autre.
- Tant de choses ont été écrites sur la relation transatlantique qu'on hésite à ajouter une pierre à cet amas. Pourtant il est clair,

111. Cette proposition est développée par Sven Biscop dans un article à paraître dans *European Foreign Affairs Review* : « Able and willing : assessing the EU capacity for military action ».

comme Andrew Moravczik l'écrivait il y a un an, que nous devons rechercher un nouvel accord de base : *a new transatlantic bargain*, et que cet accord sera sans doute assez différent de ce que nous avons connu jusqu'à présent<sup>112</sup>. Si, comme cela paraît probable, le désintérêt de Washington pour les structures multilatérales persiste, cet accord devra peut-être être recherché en dehors, ou à côté, des canaux traditionnels de l'OTAN qui servent depuis cinquante ans à canaliser la relation transatlantique. Il n'est plus évident que la relation entre l'Union européenne et l'Alliance suffise à concevoir un partenariat stratégique avec les Etats Unis. Peut-être faudra-t-il chercher ailleurs et sortir des sentiers battus. Un conseiller en management recommanderait sûrement *to think out of the box*.

Il se trouve que les quatre prochaines années verront coïncider un nouveau mandat présidentiel américain avec le mandat d'une nouvelle Commission européenne et d'un nouveau Parlement. On aimerait croire que ces autorités mettront à profit cette période pour réfléchir ensemble, dans la discrétion et en dehors des crises, aux modalités d'une nouvelle entente. Cela ne semble pas être une tâche insurmontable et il se pourrait que les péripéties irakiennes apparaissent, rétrospectivement, plutôt comme un encouragement que comme un obstacle.

Au terme de cette analyse, il est permis d'exprimer un optimisme raisonnable. Il reste un grand écart entre les textes, les institutions et les intentions exprimées, d'une part, et la réalité sur le terrain, d'autre part. Mais, au cours des dernières années, tant de tabous ont été contournés, tant de dogmes oubliés, tant de crises surmontées qu'il semblerait surprenant que les difficultés considérables qui subsistent ne trouvent pas à leur tour de solution. Alors que l'ensemble de la construction européenne a semblé dernièrement plutôt stagner, manquer d'inspiration et laisser l'opinion indifférente, on a connu en matière de sécurité un rythme parfois haletant, un leadership assuré et le soutien raisonnable du public. Une situation avantageuse que l'on aurait tort de ne pas exploiter.

112. Op. cit. dans note 102.

## *Composition du Groupe de travail « Défense » de la Convention*

*Président: Michel BARNIER*

	Pays	Composante
ANDREANI Pascale	France	G
AZEVEDO Eduarda	Portugal	P
BELOHORSKA Irena	Slovaquie	P
BÖSCH Reinhard	Autriche	P
CHEVALIER Pierre	Belgique	G
DEHAENE Jean-Luc	Belgique	Présidium
DEMIRALP Oguz	Turquie	G
DE ROSSA Proinsias	Irlande	P
van EEKELEN Wim	Pays Bas	P
EINEM Caspar	Autriche	P
FOGLER Marta	Pologne	P
FRENDO Michael	Malte	P
GABER Slavko	Slovénie	P
GIANNAKOU Marietta	Grèce	P
GORMLEY John	Irlande	P
HASOTTI Puiu	Roumanie	P
INGUANEZ John	Malte	G
IOAKIMIDIS Panayotis	Grèce	G
KATIFORIS Giorgos	Grèce	G
KAUFMANN Sylvie-Yvonne	Allemagne	P. eur.

KAUPPI Piia-Noora	Finlande	P. eur.
KILJUNEN Kimmo	Finlande	P
LOBO ANTUNES Manuel	Portugal	G
LOPEZ GARRIDO Diego	Espagne	P
MAJOR Liviu	Roumanie	P
MATSAKIS Marios	Chypre	P
MERI Lennart	Estonie	G
MUÑOZ ALONSO Alejandro	Espagne	P
PIKS Rihards	Lettonie	P
SANTER Jacques	Luxembourg	G
SEPPÄNEN Esko Olav	Finlande	P. eur.
SPINI Valdo	Italie	P
STOCKTON The Earl of	Royaume-Uni	P. eur.
STUART Gisela	Royaume-Uni	P
SVENSSON Ingvar	Suède	P
SZENT-IVANYI István	Hongrie	P
TIMMERMANS Frans	Pays-Bas	P
UZUN Nesrin	Bulgarie	P
ZIELENIEC Josef	Rép. tchèque	P

Soit sur un total de 39 membres (président exclu) :

► 25 proviennent de parlements nationaux (P), 9 sont des représentants gouvernementaux (G), 4 des parlementaires européens (P. eur.) et un membre du Présidium ;

► 25 proviennent des pays membres, 14 de pays candidats.

Source : document CONV 243/02

## *Sigles*

AFSouth	Forces alliées du Sud-Europe
CIG	Conférence intergouvernementale
CJTF	Combined Joint Task Forces
COPS	Comité politique et de Sécurité
GAE0	Groupe Armement de l'Europe occidentale
Eurocorps	Corps européen
IESD	Identité européenne de Sécurité et de Défense
IESUE	Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union européenne
NBC	(armes) nucléaires, biologiques et chimiques
OCCAR	Organisme conjoint de Coopération en matière d'Armement
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
PAC	Politique agricole commune
PESC	Politique étrangère et de Sécurité commune
PESD	Politique européenne de Sécurité et de Défense
SHAPE	Grand quartier général des puissances alliées en Europe
TUE	Traité sur l'Union européenne
UE	Union européenne
UEO	Union de l'Europe occidentale
UPPAR	Unité de Planification politique et d'Alerte rapide



Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union européenne

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes

2004 – 84 pp. – 17x24 cm

ISSN 1017-7574

Printed in Luxemburg

IMPRIME SUR PAPIER BLANCHI SANS CHLORE

### **VENTE ET ABONNEMENTS**

Les publications payantes éditées par l'Office des publications sont disponibles auprès de nos bureaux de vente répartis dans le monde.

#### ***Quelle est la marche à suivre pour acquérir l'une ou l'autre des publications?***

Après vous être procuré la liste des bureaux de vente, vous choisissez le bureau qui vous intéresse et vous le contactez pour passer commande.

#### ***Comment vous procurer la liste des bureaux de vente?***

- Soit vous consultez le site internet de l'Office <http://publications.eu.int/>
- Soit vous la demandez par télécopie au (352) 2929-42758 et vous la recevrez sur papier.

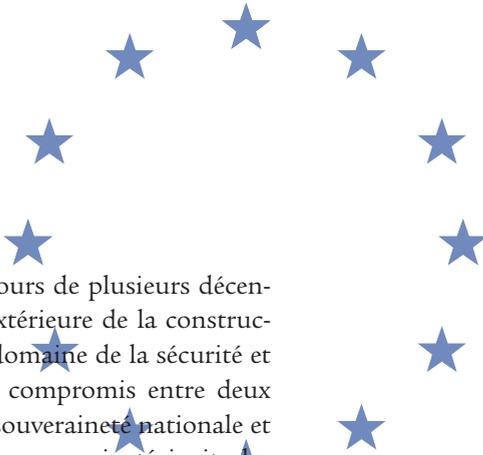


- n° 70      The Western Balkans: moving on      October 2004  
*Franz-Lothar Altmann, Judy Batt, Misha Glenny, Gerald Knaus and Marcus Cox, Stefan Lebe, Jacques Rupnik, Ivan Vejvoda and Romana Vlahutin; edited by Judy Batt*
- n° 69      Protecting the European homeland – The CBR dimension      July 2004  
*Gustav Lindstrom*
- n° 68      One year on: lessons from Iraq      March 2004  
*Ron Asmus, Christoph Bertram, Carl Bildt, Esther Brimmer, Marta Dassú, Rob de Wijk, James Dobbins, William Drozdiak, Nicole Gnesotto, Philip H. Gordon, Charles Grant, Gustav Gustenau, Pierre Hassner, John Hulsman, Atis Lejins, Catherine McArdle Kelleher, Andrew Moravcsik, Janusz Onyszkiewicz, Jiri Sedivy, Narcis Serra and Alvaro Vasconcelos; edited by Gustav Lindstrom and Burkard Schmitt*
- n° 67      De Copenhague à Bruxelles :  
Les textes fondamentaux de la défense européenne, Volume IV      décembre 2003  
*réunis par Antonio Missiroli*
- n° 66      Le défi de la prolifération – Perspectives européennes      décembre 2003  
*Mark Smith, Bruno Tertrais et Jean Pascal Zanders, sous la direction de Gustav Lindstrom et Burkard Schmitt*
- n° 65      Le Sud Caucase : un défi pour l'UE      décembre 2003  
*Pavel Baev, Bruno Coppitiers, Svante E. Cornell, David Darchiashvili, Arman Grigorian, Dov Lynch, John Roberts, Domitilla Sagrarnoso, Brenda Shaffer et Arif Yunusov; sous la direction de Dov Lynch*
- n° 64      Partenaires et voisins : une PESC pour une Europe élargie      septembre 2003  
*Judy Batt, Dov Lynch, Antonio Missiroli, Martin Ortega et Dimitrios Triantaphyllou*

## Livres

---

- La politique de sécurité et de défense de l'UE      2004  
Les cinq premières années (1999-2004)  
*Martti Ahtisaari, Michel Barnier, Carl Bildt, Elmar Brok et Norbert Gresch, Robert Cooper, Judy Dempsey, Lamberto Dini, Jean-Louis Gergorin et Jean Bétermier, Philip H. Gordon, Jean-Yves Haine, Gustav Lindstrom, Antonio Missiroli, Alberto Navarro, Martin Ortega, Ferdinando Riccardi, Alexander Rondos, Burkard Schmitt, Rainer Schuirth, Theo Sommer et Laurent Zecchini, sous la direction de Nicole Gnesotto; préface de Javier Solana*
- European defence – a proposal for a White Paper      2004  
*André Dumoulin, Jan Foghelin, François Heisbourg, William Hopkinson, Marc Otte, Tomas Ries, Lothar Rühl, Stefano Silvestri, Hans-Bernhard Weissert, Rob de Wijk; Chair: Nicole Gnesotto, Rapporteur: Jean-Yves Haine*
- Shift or Rift – assessing US-EU relations after Iraq      2003  
*Nicole Gnesotto, Stanley Hoffmann, Antonio Missiroli, David Gompert, Jean-Yves Haine, Ivo Daalder, James Lindsay, Martin Ortega, Patrick Clawson, Dimitrios Triantaphyllou, Daniel Serwer, Gustav Lindstrom, Brian Jenkins; edited by Gustav Lindstrom*



On peut lire le développement, au cours de plusieurs décennies, de la dimension de politique extérieure de la construction européenne, y compris dans le domaine de la sécurité et de la défense, comme une suite de compromis entre deux logiques contradictoires : celle de la souveraineté nationale et celle de la cohérence. La logique de souveraineté incite les Etats à conserver le contrôle de leurs moyens d'action. La logique de cohérence impose aux acteurs qui veulent exercer de l'influence sur la scène internationale, comme c'est le cas de l'Union européenne, de coordonner les divers instruments dont ils peuvent disposer.

L'impulsion donnée par la France et la Grande-Bretagne à Saint-Malo en décembre 1998 a abouti, en peu d'années, à la mise en place d'un système juridique et institutionnel pour les questions de sécurité et de défense, à l'amorce d'une stratégie commune, et à la prise de décisions opérationnelles, aboutissant en 2003 à des opérations effectivement conduites, pour la première fois, dans un cadre européen.

L'analyse de ces résultats à la lumière des deux logiques contradictoires met en évidence l'émergence, entre le purisme communautaire et le purisme intergouvernemental, d'une troisième voie qui, malgré ses ambiguïtés, n'est plus vraiment contestée. Le personnage ambivalent du ministre des affaires étrangères dans le projet de Constitution en est une illustration.

*Institut d'Etudes de Sécurité*  
[www.iss-eu.org](http://www.iss-eu.org)  
€10



Office des publications

*Publications.eu.int*